

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutusohjelma

Timo Piironen
JOENSUUN KAUPUNGIN HALLINTORAKENNEUUDISTUS 2013

Opinnäytetyö
Toukokuu 2014



OPINNÄYTETYÖ
Kesäkuu 2014
Liiketalouden koulutusohjelma

Karjalankatu 3
80200 JOENSUU
+35813 260 600

Tekijä(t)
Timo Piironen

Nimeke
Joensuun kaupungin hallintorakenneuudistus 2013

Toimeksiantaja
Joensuun kaupunki

Tiivistelmä

Opinnäytetyön aihe oli Joensuun kaupungin hallintorakenneuudistus 2013. Tutkimuksen tarkoitus oli selvittää uudistuksen tuomia kokemuksia Joensuun kaupungin toiminnasta ja selvittää oliko hallintorakenneuudistus keventänyt tai suoraviivaistanut kaupungin hallintoa ja oliko uudistus tuonut muutoksia kaupungin johto- ja hallintosääntöihin. Lisäksi tutkimuksessa tarkasteltiin oliko uudistunut hallintorakenne tuonut taloudellista hyötyä kaupungille.

Tässä opinnäytetyössä oli tutkimusaineiston hankintatavaksi valittu teemahaastattelu, jossa haastateltavina oli Joensuun kaupungin virkamiehiä ja luottamushenkilöitä. Menetelmäksi valittiin teemahaastattelu, koska Joensuun kaupungin tilaaja-tuottajamalli poikkeaa puhtaasta liiketaloudellisesta tilaaja-tuottajamallista, sekä joiltakin osin myös kunnallishallintoa käsittelevän kirjallisuuden tilaaja-tuottajamallista. Ominaispiirteenä Joensuun mallissa on tuottajan neuvottelukunta, mitä ei ole missään muussa kunnassa vielä käytössä. Lisäksi opinnäytetyössä tarkasteltiin voimassa olevia kunnallishallintoa koskevia lakeja. Voimassa olevien lakien mukaan kaupungin on mahdollista järjestää hallintonsa melko vapaasti. Ainoastaan valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta ovat lakisääteisiä. Lainsäädäntö ei ohjaa myöskään johto- ja hallintosäännön laadintaa tiukasti ja siksi Joensuun kaupunki oli yhdistänyt ja yhdenmukaistanut erilliset johto- ja hallintosäännöt yhdeksi hallintosäännöksi. Taloudellinen tarkastelu osoitti, että tehokkaampi raportointi ja budjettiseuranta ovat tuoneet Joensuun kaupungille paremmin ennakoitavia tilinpäätöksiä ja lautakunnat ovat pysyneet aikaisempaa paremmin laadituissa taloussuunnitelmissaan.

Kieli
suomi

Sivuja 45
Liitteet 1
Liitesivumäärä 1

Asiasanat
kunta, hallintorakenneuudistus, tilaaja-tuottaja, talous



THESIS
June 2014
Degree Programme in Business
Economics
Karjalankatu 3
FI 80200 JOENSUU
FINLAND
+35813 260 600

Author(s)
Timo Piironen

Title
The Transformation of Municipal Administration of Joensuu City in 2013

Commissioned by
City of Joensuu

Abstract

The subject of the thesis was the administrative transformation of the city of Joensuu which took place in 2013. The thesis aimed at examine the experiences of the reform Joensuu and to find out whether the restructuring of local government lighted or stream-lined city administration and whether the reform brought about changes in management and governance rules. In addition, the study examined whether the revamped management structure brought economic benefits to the city.

The research material was collected through theme interviews, with Joensuu city officials and elected representatives. The method was chosen because the purchaser-provider model used by the city of Joensuu from the pure business model. It is also slightly different from the purchaser-provider model that is described in the literature of municipal administration. The model made and used in Joensuu has the advisory board of provider, which is not in use in any other municipality in Finland. The thesis also looked at the existing laws regarding municipal governance. According to the law the city can quite freely decide how it organizes its governance. The only statutory obligations include the municipal council, the municipal executive board and the auditing committee. Moreover, the existing Local Government Act does not strictly control the compilation of managerial and administrative regulations and therefore, the city of Joensuu has integrated and harmonized the management and governance rules into one set of administrative rules. The analysis of municipal economy showed that the effective reporting and budget follow-up have brought the city of Joensuu more predictable financial statements and the committees have been able adhere to their financial plan better.

Language
Finnish

Pages 45
Appendices 1
Pages of Appendices 1

Keywords

municipality, administrative reform, purchaser-provider, economic

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	KUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA PÄÄTÖKSENTEKO.....	7
2.1	Kunnallinen itsehallinto	8
2.2	Kunnan tehtävät	10
2.3	Kunnan hallinto ja sen järjestäminen	14
2.4	Kunnan talous	18
2.5	Kuntarakennemuutos.....	19
2.6	Tilaaja- tuottajamalli	21
3	MENETELMÄN VALINTA	22
3.1	Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset.....	22
3.2	Aineiston hankinta	24
3.3	Aineiston analysointi	24
4	CASE JOENSUU	25
5	TULOSLUKU	31
5.1	Hallintorakenneuudistus	31
5.2	Johto- ja hallintosäännöt	35
5.3	Talous.....	36
6	YHTEENVETO	38
6.1	Pohdinta	40
	LÄHTEET.....	43

Liitteet:

Liite 1 Haastattelupyyntö.

1 JOHDANTO

Aluekehitys on ollut Euroopan talousyhteisön perustamisvaiheessa sivuroolissa ja siihen liittyviä kannanottoja on vaikea löytää 25. maaliskuuta 1957 tehdystä Rooman sopimuksesta (Borchardt 2010). Vuosikymmenten kuluessa aluekehityksen asema on kuitenkin korostunut sitä mukaa kuin uusia jäseniä on tullut mukaan ja kun yhdentymisessä on edetty. Euroopan unionin laajentuessa siihen on liittynyt toisistaan hyvin erilaisia alueita niin taloudellisesti, poliittisesti kuin maantieteellisesti. Aluekehityksestä ja sen ohjaamisesta on tullut yksi Euroopan unionin avainkysymyksistä. (Eskelinen 2001, 20.)

Suomen käännös kohti yhtenäisempää Eurooppaa oli voimakas. Maaliskuussa 1992 Euroopan Unionin jäsenyyden hakemisen jälkeen oli aloitettu valmistelut eri yhteiskuntapolitiikan lohkojen sovittamiseksi uuteen muotoon. Myös Euroopan unionin aluepolitiikan ohjelmia työstettiin jo ennen jäsenyyttä ja ennen kansanäänestystä jäsenyydestä. Tästä ennakkovalmistautumisesta oli merkittävästi etua siinä, että rakennerahastopolitiikkaa päästiin soveltamaan heti jäsenyyden voimaantulon jälkeen 1994. (Official Journal C 241 1994, 8.)

Euroopan unionin jäsenyyden vaikutukset alueiden asemaan ja aluepolitiikkaan olivat osittain ennakoitavissa. Institutionaalisten muutosten suunta oli selvä, ja jäsenyyden tiedettiin edellyttävän aluehallinnon aseman vahvistamista keskusjohtoisessa yhtenäisvaltiossa. Tämä toi muutoksia välitason hallinnon järjestämiseen Suomessa. Seutukaa-valiitot ja maakuntien epävirallisina edunvalvojina toimineet maakuntaliitot yhdistettiin alueellista kehittämisvastuuta kantaviksi maakuntien liitoiksi. (Laki alueiden kehittämisestä 1651/2009.) Samaan aikaan otettiin käyttöön Euroopan unionin aluepolitiikan malli virittämällä kansallinen aluepolitiikka ohjelmaperustaiseksi. Tästä alkoi läänien lukumäärän karsiminen. (Eskelinen 2001, 36–37.)

Työvoima- ja elinkeinokeskusten verkoston perustaminen vuonna 1997 oli toinen tärkeä askel välitason hallinnon järjestelyissä. Myöhemmin osana valtion aluehallinnon uudistamista Suomeen perustettiin vuoden 2010 alusta 15 alueellista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta ja työvoima- ja elinkeinokeskusten tehtävät siirrettiin uudelle organi-

saatiolle (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010). Niiden yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Näin saatiin maakuntaliitoille partneri siten, että kuntapohjainen ja valtiojohtoinen järjestelmä kohtaavat aluetasolla. (Eskelinen 2001, 36–37.)

Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, joista tärkeimpänä on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. Se ohjaa lainsäädännön valmistelua sekä kansallisten normien tulkintaa. (Harjula & Prättälä 2012, 21.) EU-lainsäädäntö on eräiltä osin suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä myös Suomessa. Euroopan eri maiden kunnallishallintouudistuksissa on kaksi keskeistä peruslinjaa, joilla pyritään vahvistamaan kuntien poliittista ja hallinnollista toimintakykyä. Perinteiseen tapaan tavoitteena on myös valtiollisten tehtävien siirtäminen kuntien vastuulle. Toisena kehityspiirteenä on tavoite vähentää valtion ja samalla myös kuntien toimintaa pelkästään perustehtävien hoitamiseen. Julkisten tehtävien hoito pyritään mahdollisimman laajasti siirtämään ei-julkisille organisaatioille. (Ryynänen 2009, 15–16.)

Kuntien ongelmaksi velvoitteiden hoitamisessa on noussut velvoitteiden ja rahoituksen välinen epätasapaino. Kysymys peruskirjan edellyttämän rahoitusperiaatteen valtiosääntöisestä sääntelystä on siksi tärkeä. Myös vuodesta 2005 toteutetun kunta- ja palvelurakennemuutos on ollut omiaan hämärtämään kunnallisen itsehallinnon oikeudellisia rajoja. Kunnallisen hallinnon organisaation on vastattava sen tehtävien asettamia vaatimuksia, jotka muuttuvat yhteiskuntarakenteen, teknologian ja vallitsevien arvojen mukaan jatkuvasti. Kunnat vastaavat vähintään 66 %:sta maamme peruspalveluista ja näin muodostavat yhteiskunnallisten palvelujen perustan. (Ryynänen 2009, 27–28.)

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää Joensuun kaupungin hallintorakennemuutoksen sisältöä siten, että voidaan selvittää, onko uudistunut hallintorakenne keventynyt, suoraviivaistunut tai tuottanut taloudellisia ja hallinnollisia kustannussäästöjä. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään onko hallintorakennemuutoksessa tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka tehostavat Joensuun kaupungin organisaation toimintaa päätöksentekoprosesseissa ja onko uudistetuissa hallinto- ja johtosäännöissä tapahtunut merkittäviä muutoksia aikaisemmin voimassa olleisiin hallinto- ja johtosääntöihin nähden.

2 Kunnallinen itsehallinto ja päätöksenteko

Euroopan unionin alueiden komitea on kehottanut jäsenvaltioita perustamaan alue ja paikallisviranomaisten kuulemisjärjestelmän, jolla voidaan helpottaa yhteisön lainsäädännön saattamista osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Suomen perustuslaissa (731/1999) säädetään siitä, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (2.3 §). Säännös ilmaisee oikeusvaltion keskeisen periaatteen. Kunnat ovat osa maamme hallintoa, jotka käyttävät julkista valtaa. Kunnilla on kuitenkin niin perustuslaissa (121 §) kuin kansainvälisoikeudellisesti (Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja) turvattu oikeus omavastuiseen asioiden hoitoon ja itsehallintoon. Kunnallisen itsehallinnon alan, sisällön ja laajuuden määrittäminen on ollut pysyvä oikeudellisen keskustelun kohde. Nyt päällimmäisenä on kunta- ja palvelurakennemuutos. Muutos koskee siten keskeisesti myös valtiota. Tämän uuden toimintavaatimuksen peruseriaate on, että alemmalla tai pienemmällä yksiköllä on oltava mahdollisuus ja oikeus vaikuttaa ylemmän tai laajemman yksikön tahdonmuodostukseen. Euroopan unionin alueiden komitean perustaminen on kanava, jonka kautta maakunnat ja kunnat voivat esittää mielipiteensä yhteisösäännösten valmisteluvaiheessa. (Ryynänen 2009, 5–7.)

Demokratia, subsidiariteetti, kansalaisten itsehallinto ja vallanjako ovat julkisen toimintajärjestelmän keskeisiä määrittäjiä eurooppalaisessa ajattelussa ja niiden merkitystä punnitaan nyt, kun monet syyt hallinnon ja palvelujärjestelmien uudistamiseen ovat edessä. Viime vuosina eri eurooppalaisten organisaatioiden laatimista periaatekannanotoista ja käydyistä keskustelusta on tuotava esille kaksi erityisen selkeää periaatetta. Ensimmäinen niistä koskee demokratian toteutumisen vaatimista kaikilla hallinnon tasoilla. Toinen puolestaan koskee vaatimusta siitä, että pienemmillä tai alemmilla hallinnontasoilla on oltava oikeus ja mahdollisuus vaikuttaa siihen päätöksentekoon, joka ylemmistä tasoista niihin kohdistuu. (Ryynänen 2009, 5.)

Tämä tulee selkeästi esille myös Suomessa käydyissä keskustelussa kuntien pakkoliitosten yhteydessä, jossa kunnat halusivat säilyttää paikallisen itsehallintonsa ja itsemääräämisoikeutensa valtion painostuksesta huolimatta. Kataisen hallitus muutti kuntajakolain (1698/2009) sisältöä. Myös lain nimike muutettiin samalla kuntarakennelainsi

(478/2013), joka tuli voimaan 1.7.2013. Lain keskeisin sisällöllinen muutos on uusi määräaikainen 1a luku kuntarakenneuudistuksen toteuttamisesta vuosina 2013–2016, Luvussa säädetään, että kunnalla on velvollisuus osallistua yhdistymisselvitykseen, selvitysalueiden muodostamisen perusteista ja niistä poikkeamisesta sekä selvityksen tekemisen aikataulusta. Kuntajaon muuttamista koskevat säännökset ovat pääosin samankaltaisia kuin vanhan kuntajakolain säännökset. Uutena kohtana valtioneuvosto voi kuitenkin päättää kuntajaon muuttamisesta kunnan vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. (Kuntarakennelaki 1698/2009.)

Julkinen hallinto on viime kädessä oikeusjärjestyksen sisäisille valtasuhteille rakentuva prosessi, jota ohjataan ja rajoitetaan normatiivisin ratkaisuin. Oikeusvaltion ydin nojaa kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän ja oikeusjärjestyksen sisäisen systematiikan ideologiaan. Kunnallisen itsehallinnon vaikeus on siinä, että perustuslain 121 § antaa eduskunnalle laajat valtuudet päättää kuntien asemasta lainsäädännön kautta ja kunta-laisten mahdollisuudet päättää omista asioistaan ovat jatkuvasti kaventuneet. (Ryynänen 2009, 15.)

2.1 Kunnallinen itsehallinto

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan syntyhistoria pohjautuu Euroopan kaupunkien vuonna 1951 perustetun Euroopan kuntien neuvostoon (Council of European Municipalities – CEM), joka ensimmäinen yleiskokous pidettiin Versailles'ssa, Ranskassa lokakuussa 1953. Nykyisin sen nimi on CEMR (Council of European Municipalities and Regions) ja se on Euroopan kuntaliittojen kattojärjestö. Ensimmäisessä kokouksessa jo todettiin, että kunnallinen ja paikallinen itsehallinto on osa kansalaisoikeuksia ja –vapauksia. Kokouksessa annetussa julistuksessa todetaan myös, että kunnat muodostavat valtion perustan ja heillä on oikeus tehdä työtä yhdessä kaupunkien kehittämiseksi, ja kuntalaisten tulee voida osallistua kaupungin elämään ja päätöksentekoon. (Ryynänen & Telakivi 2006, 10–11.)

Myöhemmin Euroopan neuvoston vuonna 1985 laatima paikallisen itsehallinnon peruskirja on ollut Suomen ratifioimana voimassa lokakuusta 1991. Nyt voidaan todeta enemmistön neuvoston 46 jäsenvaltiosta ratifioineen peruskirjan. Se muodostaa perus-

tan Euroopan valtioiden keskeiselle arvopohjalle ja sen voidaan katsoa perustellusti ilmaisevan "eurooppalaisen mallikunnan" oikeudelliset kriteerit. (Ryynänen & Telakivi 2006, 7.)

Perustuslaki turvaa itsehallinnollisen kuntajärjestelmän yhteiskunnassamme. Valtio ei voi yksipuolisesti muuttaa tai lakkauttaa kuntajärjestelmää ja siirtää kuntien tehtäviä valtiolle. Perustuslaki turvaa myös itsehallinnollisten kuntien kansanvaltaisuuden, jossa kuntalaiset päättävät yhteisistä asioistaan ja vaikuttavat kunnan kehitykseen ja päätöksentekoon ollen lähin hallinnollinen taso kuntalaisiin nähden ja kunnan tarkoituksena on tuottaa palvelut mahdollisimman lähellä kuntalaisia. Perustuslain mukaan valtio voi säätää kuntien tehtävistä sekä hallinnosta ja toiminnasta ainoastaan lailla. Pääosa kunnan tehtävistä pohjautuu siten yksittäisiä toimialoja tai tehtäviä sääteleviin lakeihin ja erityislainsäädäntöön. Kunnille annettavista uusista tehtävistä valtion on säädettävä lailla. (Majoinen, Salenius & Sallinen 2012, 20.)

Kunnan toiminnan perustana on itsehallinto eli paikallisen väestön oikeus päättää omavastuisesti omista asioistaan ja omista ei lakisääteisistä tehtävistään. Itsehallinnon ylintä päätösvaltaa käyttää nykyisessä järjestelmässä kunnanvaltuusto, jolla on ylin päätösvalta kunnan asioissa. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryynänen & Siitonen 2007, 7.)

Herun ja Mennolan (2011, 44) mukaan kansalaisten yhdenvertaisuuden periaate on yksi oikeusjärjestyksemme perusteista perustuslain 6§:n mukaisesti. Sen sisällöstä yksityiskohtaisemmin palvelujen ja oikeuksien osalta, on säädetty muun muassa perusoikeussäännöksissä perustuslain 2 luvussa.

Kunnalla on vastuu kuntalaisten sukupuolten tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja laajemmin ihmisoikeuksien toteutumisesta, sekä välittömän ja välillisen syrjinnän estäminen sekä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen osana muita tehtäviään. Kunnan palvelujen tulee olla kuntalaisten hyvinvointia ja tasa-arvoa edistäviä sekä mahdollisuuksia lisääviä. (Majoinen, Salenius & Sallinen 2012, 14.)

Kunta on kuntalaisille myös alueyhteisö, asuinpaikka ja kotikunta. Jokaisella kunnalla on yksilölliset ominaisuutensa, jotka liittyvät sen maantieteelliseen sijaintiin, luonnon olosuhteisiin, yhdyskuntarakenteeseen, elinkeinoihin, palveluihin, väestöön, sosiaalisiin

suhteisiin, poliittiseen rakenteeseen sekä arvoihin, kulttuuriin ja historiaan. Kunnan imago, kunnan arvot sekä julkinen kuva, on kaikkien näiden ominaisuuksien muodostama kokonaisuus. (Anttiroiko ym.2007, 18.)

Arvot ovat periaatteita jotka ohjaavat muun muassa kunnan toimintaa. Arvoille ominaista on voimakkuus ja pysyvyys sekä riippumattomuus ajasta ja paikasta. Arvot ovat kunnan sisäisiä arvoja, joilla on merkitystä kunnan organisaation henkilöstölle. Niihin uskotaan ja niitä arvostetaan. Arvoja voi olla useita ja ne on asetettava tärkeysjärjestykseen. Arvoja kutsutaan usein perusarvoiksi ja hyvin toimivissa kunnissa ja yrityksissä, perusarvoja on yleensä alle viisi. Ei ole olemassa mitään yleispäteviä oikeita arvoja, vaan tärkeää on se, että on arvot ja mitä nämä arvot ovat ja ilmentävät. (Kamensky 2004, 54–55.)

Arvoilla on tärkeä osuus kunnan toiminnassa ja sen älykkäässä johtajuudessa. Arvoilla on myös merkitys kuntalaisille. Johtajuuden tulisi perustua arvoihin ja periaatteisiin kuten kunnioitukseen, rehellisyyteen ja yhteisöllisyyteen. Kunnan toiminnan on perustuttava myös avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Kunnan on luotava visiot ja arvot niin uskottavalla tavalla, että ne jaetaan ryhmässä. Visiot ja arvot ovat uskomuksia, jotka ohjaavat koko kuntakonsernin toimintaa. Arvojen täytyy liittyä visioon, päämääriin ja merkitykseen, organisaation kulttuuriin, esimiehiin ja alaisiin, vuorovaikutusprosessiin sekä tuloksiin. (Sydänmaanlakka 2004, 131–133.)

2.2 Kunnan tehtävät

Kunnan perustehtävä on mainittu kuntalaissa (365/1995), jonka ensimmäinen pykälässä kirjoitetaan, että kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Lisäksi kunta vastaa tärkeiden palvelujen järjestämisestä ja luo edellytyksiä kestävälle kehitykselle, joka pitää sisällään ympäristöllisesti, sosiaalisesti, taloudellisesti ja kulttuurisesti kestäviä ratkaisuja sekä paikallistalouden kasvun tuomaa jatkuvuutta alueella. (Majoinen ym. 2012, 12.)

Kunta on monimuotoinen toimintaympäristö. Se on hallinnollinen organisaatio, joka turvaa kuntalaistensa perusoikeuksia ja toteuttaa julkisia palveluja paikallisella tasolla. Lisäksi se on asukkaidensa demokraattinen paikallisyhteisö, hyvinvointipalvelujen jär-

jestäjä, paikallisen elinvoiman kehittäjä ja yhteistyökumppani. Lisäksi kunta on kuntalaisten elämisen, asumisen ja toiminnan ympäristö. Se toimii asukkaidensa demokraattisena paikallisyhteisönä, joka toteuttaa asukkaidensa itsehallintoa ja se on poliittinen toimintakenttä, jossa erilaisten arvojen ja näkemysten välinen keskustelu on jatkuvaa ja sillä on tärkeä tehtävä asukkaidensa identiteetin ja yhteisöllisyyden luojana ja tulevaisuuden kehittäjänä. (Majoinen ym. 2012, 11–17.)

Kunta luo edellytyksiä paikallisen elinvoiman ja talouden vahvistamiselle. Se luo omilla toimenpiteillään sellaisen toimintaympäristön, jossa paikallistalous kehittyy ja joka on kuntalaisten, yritysten ja muiden toimijoiden kannalta vetovoimainen ympäristö. Elinvoiman ja vetovoiman kehittäminen on kokonaisvaltaista kehittämistä, jossa huomioidaan palvelut, luonnonvarat, paikallistalous, alueella oleva osaaminen ja sosiaalinen pääoma sekä kuntalaiset ja muut sidosryhmät. (Majoinen ym. 2012, 11–17.)

Kunta reagoi toimintaympäristön muutoksiin ja tuo esille oman alueensa vahvuudet, sopeuttaa oman toimintansa uusiin vaatimuksiin sekä aktivoi kuntalaiset ja muut toimijat näiden päämäärien saavuttamiseksi. Lisäksi kunta kanavoi yhteen alueensa kehityspotentiaalit yhdistämällä hallinto-organisaation ja muut paikallisyhteisön toimijat. Kunta toimii yhteistyössä palvelujen tuottamisessa muiden kuntien ja kuntayhtymien kanssa sekä erityisesti yritysten ja yhdistysten kanssa. (Majoinen ym. 2012, 11–17.)

Kunnan toimintaa määrittää, ohjaa ja sääntelee erittäin suuri joukko lakeja ja muita säännöksiä. Näistä mainittakoon perustuslaki (731/1999), kuntalaki (365/1995), hallintolaki (434/2003), terveydenhuoltolaki (1326/2010), perusopetuslaki (628/1998) ja päivähoitolaki (36/1973). Erityisen laajasti ja yksityiskohtaisesti säänneltyjä aloja ovat terveydenhuolto, opetus ja sosiaalitoimi, joiden käytännön toteutuksessa kunnilla on erityinen tehtävä. Valtakunnallisella lainsäädännöllä tapahtuva sääntely on ulotettu koskemaan monia sellaisiakin aloja, joilla kunnat aikaisemmin saivat toimia suhteellisen itsenäisesti. Kuntien toiminnan oikeudellinen sääntely on laajentunut myös EU:n oikeuden vaikutuksesta. Sääntelystä aiheutuvaa byrokratiaa on yritetty vähentää laajentamalla kuntien toimintavapautta lainsäädännön toimeenpanossa. (Heuru ym. 2011, 20.)

Kuntien lakisääteisiä tehtäviä on Hiironniemen (2013, 17) mukaan ainakin 535 kappaletta. Tehtäväpohjassa on tehtäviä 10 eri ministeriön toimialalta, jossa on tehtäviä yh-

teensä 138 laista ja asetuksesta. Huomioiden hallinnonalojen ja lainsäädännön moninaisuuden, niin todellisia tehtäviä on jonkin verran enemmän. Tehtävien määrä on ollut voimakkaasti kasvava ja vuodesta 1990 vuoteen 2012 ne ovat yli kaksinkertaistuneet. Hiironniemen (2013, 27) esittämän mallin mukaan kunnan lakisääteiset tehtävät voidaan jakaa velvoittaviin, vapaaehtoiisiin, määrärahasidonnaisiin, tarvesidonnaisiin ja toimeksiantotehtäviin.

Suomen perustuslain 121.2 §:ssä sallitaan tehtävien antaminen kunnille vain lailla ja ainoastaan lailla, ei alemmanasteisilla säännöksillä. Lailla säätämisen vaatimus sisältyy myös kuntalakiin (2.1 §), joka ei tavallisena lakina kuitenkaan rajoita lainsäätäjän oikeutta delegoida tehtävistä säätämistä alemmallekin tasolle. Rajoituksen asettaa perustuslaki. Asetuksella voidaan säätää kunnan tehtävistä ja velvoitteista koskien vain lailla säädettyjen tehtävien täsmentämistä, ei uusien tehtävien kohdistamisesta. Tehtävistä säätämisen ohella lailla säätämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon yleisiä perusteita, kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Kuinka sitten kunnan sisällä hallinto yksityiskohtaisesti järjestetään, on se kuntien oma asia. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus ja kunnallinen itsehallinto. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan 1 kappaleessa asia on määritelty siten, että kuntien perustavan laatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. (Ryynänen 2009, 14.)

Kunnan tehtävät voidaan lyhyesti määritellä hyvinvointi- ja palvelutehtäviin, joissa sillä on laaja vastuu asukkaiden hyvinvoinnista ja lakisääteisten peruspalvelujen tuottamisesta tai järjestämisestä asukkaille. Lisäksi kunta voi ottaa muita vapaaehtoisia tehtäviä. Kunnalla on myös edunvalvonta- ja kehittämistehtävät ja niihin liittyvät hallintasuhteet sekä yhteistoiminta-, kumppanuus- ja verkostojen edistämistehtävät. Kunnalla on demokratia- ja poliittinen johtamistehtävä, josta tärkeimmät ovat kunnan toiminnan strateginen johtaminen, seuranta ja valvonta voimavarojen kohdentaminen, kunta- ja palvelustrategioiden määrittely sekä poliittinen vastuu kunnan toiminnasta ja sen johtamisesta. Myös valtion osoittamat hallinto- ja viranomaistehtävät kuuluvat kunnan toimialaan.

Näitä ovat mm. toiminta paikallisviranomaisina ja lainsäädännön toimeenpanijoina käyttämällä julkista valtaa valtion ohjauksen alaisuudessa. (Anttiroiko ym. 2007, 20.)

Kuntien hyvinvointi- ja palvelutehtävänä on lakisääteisten peruspalvelujen tuottaminen tai niiden järjestäminen asukkailleen koulutukseen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä teknisiin palveluihin ja yhdyskunnan rakentamiseen liittyen. Koulutuspalveluihin sisältyy esikoulu, yhdeksänvuotinen peruskoulu sekä toisen asteen koulutusmuotoina lukio ja ammatillinen koulutus, joiden jälkeen oppilas voi hakeutua ammattikorkeakouluun, joista suurin osa on kuntien ylläpitämiä tai osakeyhtiöitetyjä kunnan palveluja. Kunnat ylläpitävät myös kirjastoja ja kansalaisopistoja, teattereita, orkestereita, museoita, kulttuurikeskuksia ja muita oppilaitoksia kuten musiikkioppilaitoksia. Nuorisotyö, vapaa-ajan keskuksia ja liikuntapaikkojen ylläpito on kunnan ylläpitämää toimintaa. (Anttiroiko ym. 2007, 20.)

Sosiaalipalvelut ulottuvat lasten päivähoidosta vanhustenhuoltoon. Sosiaalipalvelut pitävät sisällään mm. kotipalvelut, tukipalvelut, asumispalvelut, laitoshoidon sekä omaishoidon tuki. Vammaisten ja muiden erityisryhmien palvelut kuuluvat myös kuntien tehtäviin. Sosiaalitoimeen kuuluu myös lastensuojelu ja viimesijainen toimeentulotuki. Perusterveydenhuollon palvelut tuotetaan alueellisissa terveyskeskuksissa. Kuntien tai kuntayhtymien omistamat sairaanhoitopiirit tuottavat erikoissairaanhoidon palveluja keskus- ja aluesairaaloissa. Kunnat vastaavat myös ympäristöterveydenhuollosta ja elinympäristöön ja yhdyskuntatekniikkaan liittyvistä toimista sekä eläinlääkintähuollosta. (Anttiroiko ym. 2007, 20.)

Maankäytön suunnittelun, rakentamisen valvonnan ja ympäristölupien myöntämisen avulla kunnat ohjaavat ja valvovat ympäristöön kohdistuvia toimia ja huolehtivat katu- ja puistojen, ulkoilualueiden sekä eri palvelujen tarvitsemien toimitilojen rakentamisesta ja kunnossapidosta. Vesihuollon, viemäroinnin ja jätehuollon kunnat ovat järjestäneet kunnallisen liikelaitoksen tai osakeyhtiön avulla. Näiden lakisääteisten palvelujen ja yhdyskuntatekniikkaan liittyvien tehtävien lisäksi kunnat hoitavat myös vapaaehtoisia, itsehallintoon kuuluvia tehtäviä. Niiden tarkoituksena on mm. asuin ympäristön viihtyvyyden lisääminen sekä työllisyyden ja alueellisen kilpailukyvyn edistäminen. (Anttiroiko ym. 2007, 20.)

Kuntalain 1§:ssä edellytetään kunnan toiminnassa kestävää kehitystä ja, että kunnan on toimittava ympäristön ja yhdyskunnan kehitys huomioiden tulevan ajan tarpeita vastaavaksi. Hallituksen esityksessä 192/1994 mainitaan, että kunnan on huolehdittava luonnon ja rakennetun ympäristön ekologisesta ja taloudellisesti kestävästä ja tasapainoisesta kehityksestä, joka tarkoittaa sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. (Harjula & Prättälä 2012, 104). Kestävän kehityksen mukainen vastuu toiminnasta tarkoittaa sitä, että kunta ei voi tehdä sellaisia taloudellisia tai riskejä sisältäviä päätöksiä, jotka vaarantaisivat tulevaisuuden. Tällainen laaja-alainen kestävä kehityksen mukainen kunnallinen toiminta edellyttää avointa, kansanvaltaista ja kuntarajat ylittävää yhteistyötä. (HE 192/1994.)

Kunnat ovat paikallistasolla toimivia hallinto-organisaatioita, jotka käyttävät alueellaan itsehallintoa sekä lainsäädännöllä niille osoitettua julkista valtaa lisäksi kuntayhtymien avulla kunnat hoitavat myös alueellisia palvelu- ja kehittämistehtäviä. (Anttiroiko ym. 2007, 20.)

Kuntakonserni muodostuu toimielimistä kuten kunnan hallinto-organisaatio, joka taas koostuu päätösvaltaa käyttävistä toimielimistä, johtamis- ja hallintotehtäviä suorittavista virastoista sekä palveluja tuottavista laitoksista ja kunnan omistamista yhtiöistä. Toimielinten jäseninä luottamushenkilöt edustavat kuntalaisia ja käyttävät kunnassa päätösvaltaa vaalikauden ajan. Virastojen ja laitosten henkilöstö koostuu kunnan palveluksessa olevista viranhaltijoista ja työntekijöistä, jotka ovat kuntaan nähden palkkasuhteisia. Edunvalvonta ja elinkeinopolitiikka hoidetaan sidosryhmien välisten verkostosuhteiden kautta. Kuntalain mukaan pakollisia toimielimiä ovat vain valtuusto, hallitus ja tarkastuslautakunta. (Anttiroiko ym. 2007, 17–18.)

2.3 Kunnan hallinto ja sen järjestäminen

Vaalilain 11 luku (714/1998) määrää kunnallisvaalien järjestämisestä. Valtuuston valinta tapahtuu kunnallisvaalien avulla, joissa kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. Vaalit ovat välittömät, salaiset ja suhteelliset. Valtuuston jäsenet ja varajäsenet (valtuutetut ja varavaltuutetut) valitaan kunnallisvaaleissa vaalivuotta seuraaviksi neljäksi kalenterivuodeksi. Valtuutettuja valitaan kunnan asukasluvun mukaan laissa määräämät määrät. Valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän

varapuheenjohtajia toimikaudekseen, toimikausi voi poiketa vaalikaudesta. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat valitaan samassa vaalitoimituksessa. (Kuntalaki 17.3.1995/365.)

Ylintä päätösvaltaa kunnassa käyttää sen asukkaiden vaaleilla valitsema valtuusto. Valtuuston jäsenet ja varajäsenet valitaan kunnallisvaaleissa vaalivuotta seuraaviksi neljäksi kalenterivuodeksi. Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. (Kuntalaki 17.3.1995/365 1§, 9§.)

Kuntalain 16 §:n (365/1995) mukaisesti kunta päättää hallintonsa järjestämisestä, jonka se voi muodostaa melko vapaasti. Ainoastaan valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta ovat lakisääteisiä. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtotoimenpiteet, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Kuntalain 50 §:n mukaan jokaisessa kunnassa on hallintosääntö. Hallintosääntö on ainoa pakollinen johtosääntö. Hallintosääntö on keskeisin osa kunnan hallinnon säännöksistä. Hallinnon järjestämiseksi kunnassa voi olla muitakin johtosääntöjä, joissa annetaan esimerkiksi yksittäistä toimielintä koskevia määräyksiä. (Kuntalaki 17.3.1995/365.)

17 §:n mukaan kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Valtuusto asettaa myös kunnanhallituksen sekä 71 §:ssä tarkoitetun tarkastuslautakunnan. Valtuusto voi lisäksi asettaa kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten sekä johtokuntia liike- tai muun laitoksen taikka tehtävän hoitamista varten. Kunnanhallituksen ja valtuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikuntia määrätyn tehtävän hoitamista varten. (Kuntalaki 17.3.1995/365.)

Toimielimen jäsenet valitaan valtuuston toimikaudeksi, jollei valtuusto ole päättänyt lyhemmästä toimikaudesta tai jollei siitä muualla laissa toisin säädetä. Toimielimen valitessa jaoston jäsenet toimikaudesta päättää asianomainen toimielin. Kunnanhallituksen, tarkastuslautakunnan ja muiden lautakuntien jäsenet valitaan tammikuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa ja valinnassa otetaan huomioon mitä on määrätty naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta säädetyssä laissa 609/1986 4 a §. (Kuntalaki 365/1995 19 §.)

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. (Kuntalaki 365/1995 23 §.)

Laki kuntalain muuttamisesta 24 §:n mukaan (578/2006) kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari, jonka valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja on virkasuhteessa kuntaan ja pormestari on kunnan luottamushenkilö. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Mikäli kunnassa on kunnanjohtaja, hänet voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi. Pormestari voidaan valita enintään valtuuston toimikaudeksi. Pormestarin toimikausi jatkuu siihen saakka, kunnes uusi pormestari tai kunnanjohtaja on valittu.

Pormestarin lisäksi kunnassa voi olla apulaispormestareita ja heillä on sama toimikausi kuin pormestarilla. Apulaispormestarin valitsee valtuusto. Apulaispormestarin tehtävistä määrätään kunnan johtosäännössä. (Laki kuntalain muuttamisesta 578/2006 24a §.) Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. (Kuntalaki 365/1995 25a §.)

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tehtävät on tarkemmin määriteltä Kuntalaissa 17.3.1995/365 13§:ssä mutta tärkeimmät tehtävät ovat toiminnan ja talouden lisäksi päättää hallinnon järjestämisen perusteista, rahoituksesta sisäisen kuntakonsernin valvonnasta ja riskien perusteista (lisätty lailla 15.6.2012/325 1.1.2014 alkaen.) Lisäksi valtuusto valitsee jäsenet kunnan toimielimiin, päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista, sekä valitsee tilintarkastajat, hyväksyy tilinpäätöksen ja päättää vastuuvapauden. Valtuustolla voi olla myös muita valtuuston päätehtäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista. (Kuntalaki 17.3.1995/365.)

Kunnan hallinnossa on dualistinen periaate, jossa päätöksenteko ja hallinto ovat erottelu toisistaan. Valtuusto käyttää päätösvaltaa ja kunnanhallitus ja sen alainen organisaatio vastaa valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Hallinnossa noudatetaan sovellettua parlamentarismia. Kunnanhallituksella on valtuuston asioiden valmistelupakko. Se tehtäviin kuuluu myös valtuuston päätösten valmistelu, täytäntöönpano ja laillisuuden valvonta

(Kuntalaki 17.3.1995/365 23§.) Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa (Ryynänen 2009, 28).

Päätöksenteon ja valmistelun ja täytäntöönpanon erottelua korostaa se, että valtuuston tehtävät on määritelty nykyisessä kuntalaissa siten, että valtuusto päättää strategisen tason asioista. Valtuusto voi itse päättää, mitä asioita se siirtää alemmille toimielimille, tarkoituksena on ollut valtuuston aseman vahvistaminen siten, että valtuuston voi keskittyä tärkeisiin, poliittista linjausta edellyttäviin asioihin. kunnallishallinnossa voi pikemminkin nähdä kunnanhallituksen aseman vahvistuneen. Kuntalaissa on pyritty vahvistamaan myös valtuuston asemaa kuntakonsernin ohjauksessa mutta omistajaohjaus kuuluu pääasiassa kunnan toimivalle poliittiselle ja ammatilliselle johdolle. Kunnanhallitus työskentelee lain mukaan kollektiivina ja sen puheenjohtajalla ei ole erityistä lakiin perustuvaa toimivaltaa. Kuntalain mukainen pormestari on tästä poikkeus. (Hämäläinen, Prättälä ja Ryynänen 2009, 62–65.)

Kuntalain 15 §:n mukaan valtuuston työjärjestyksessä voidaan antaa määräyksiä ja ohjeita valtuuston toiminnasta, valtuutetun aloitteen käsittelystä ja valtuutettujen valtuustotyöskentelyä varten muodostamista valtuustoryhmistä. Kuntalain 16 §:n mukaan valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt hallinnon järjestämiseksi ja hallintosääntö on ainoa pakollinen, kuten kuntalain 50 §:n mukaan on määrätty. Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelystä. Lisäksi kunnassa voi olla muitakin johtosääntöjä, joissa annetaan esimerkiksi yksittäistä toimielintä koskevia määräyksiä, joissa määrätään niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. (Kuntalaki 17.3.1995/365 15–16§.)

Kuntalain 15 a §:ssä säädetään myös valtuuston kokouksen johtamisesta ja valtuutettujen puheoikeuden käyttämisestä. Valtuuston kokouksia koskeva sääntely on siis määrätty kuntalaissa, mutta muiden toimielinten kohdalla kokousmenettely perustuu hallintosäännön määräyksiin, jonka valtuusto on hyväksynyt. Kunnan kaikkia toimielimiä koskevat kuntalain säännökset kokouksen julkisuudesta, päätösvaltaisuudesta, äänestyksestä, vaalista, eriävästä mielipiteestä, pöytäkirjasta sekä pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä (Kuntalain 365/1005 57–63 §). Myös esteellisyyden sääntely perustuu kaikkien toimielinten kohdalla lakiin eli kuntalain 52 §:ään ja hallintolain 27–30 §:iin.

2.4 Kunnan talous

Vaikka julkisen sektorin budjetoinnin harmonisointi EU-tasolla on jäänyt vähemmälle huomiolle kuin yksityisen sektorin laskentatoimessa, niin sen on tärkeää vertailla Euroopan Unionin jäsenvaltioiden ja niiden alueiden talouskehitystä. Näissä tilanteissa harmonisointi voi tuoda esille samanlaisia ja vertailukelpoisia asioita kuntien taloudesta eri puolilla Eurooppaa ja näin helpottaa tilastollista analysointia eri maiden kuntien taloudellisesta kehityksestä. (Bourmistrov & Mellemvik 2005, 81.)

Tulosbudjettia useimmat kunnat seuraavat määräajoin ja sen antamia raportteja toteutuneesta tulosbudjetista seurataan määräajoin. Se olisi syytä tehdä mahdollisimman nopeasti, sillä kunnassa pitää voida tehdä tarvittavat korjausliikkeet heti, ettei menetetä arvokasta aikaa tarvittavien toimenpiteiden suorittamiseen. On myös tärkeää, että luvut ovat kaikissa raporteissa vertailukelpoisia, eli jaksotukset sekä suoriteperusteet ovat yhdenmukaisia. (Lindfors & Syvänperä 2010, 80.) Kuntien ja valtion neuvottelusuhteissa pääpaino on keskittynyt vuosien aikana yhä enemmän ja enemmän taloudelliseen hallintaan ja ohjaukseen. Se on merkinnyt valtionosuuksien leikkauksia ja valtion vetäytymistä kuntien vastuulla olevien hyvinvointipalvelujen rahoituksesta. (Harjula ja Prättälä 2012, 21.)

Taloudellinen vastuu liittyy kannattavan tuloksen saavuttamiseen ja kykyyn toteuttaa taloudellisia ja tuotannollisia vastuita mitä kunnalle on määrätty. Vastuullisen kunnan tulee huolehtia siitä, etteivät sen toiminnan kustannukset ole suurempia kuin taloudellisesta toiminnasta saatavat tulot, toiminnan on siis oltava taloudellisesti kannattavaa. Kunnan tulorakenne muodostuu suurimmaksi osaksi verotuksen kautta. Taloudelliseen vastuuseen liittyy myös palvelujen tarpeellisuuden tunnistaminen, joka tarkoittaa kunnassa peruspalvelujen tuottamisvastuun ja sosiaalisen sekä ekologisen vastuun kohtautamista. Taloudellisen vastuun elementtejä ovat: kannattavuus, kilpailukyky ja tehokkuus sekä taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tuottaminen. (Viitala 2006, 348–358.)

Kuntalain 65 §:n (578/2006) mukaisesti valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Niissä hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joilla

turvataan edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena. Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota muutoksista päättää valtuusto.

Kuntalain 66 §:n mukaisesti kunnan on päätettävä tuloveroprosentista, kiinteistöveroprosenteista sekä muiden verojen perusteista. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009 määrittää, että kunnat saavat valtionosuuksia peruspalvelujen järjestämiseen. Niihin kuuluu mm. sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus, kirjastot, yleinen kulttuuritoimi ja asukasperustainen taiteen perusopetus. Valtuusto päättää myös kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Säännöksen sanamuoto antaa valtuustolle mahdollisuuden siirtää toimivaltaansa maksujen yksityiskohtaisemmassa hinnoittelussa ja määrittämisessä alemmille viranomaisille. (Kuntalaki 365/1995, 13§). Lisäksi kuntalain 66 a §:n (626/2013) mukaan kunnan toimissa 2 b §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla kunnan on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. Kunnan hoitaessa 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi, joiden tuottoa voidaan tulouttaa kunnalle (Kuntalaki 365/1995, 13§).

2.5 Kuntarakenneuudistus

Kunta- ja palvelurakenneuudistus käynnistyi vuonna 2005 ja laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) tuli voimaan helmikuussa 2007. Lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakenneuudistukselle, jonka tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta sekä kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia siten, että saavutetaan elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Tämä pitää sisällään kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmien uudistamisen sekä vahvistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa siten, että kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua. Lisäksi tavoittee-

na on taloudellinen ja kattava palvelurakenne, joka turvaa koko maassa laadukkaat palvelut ja niiden saatavuuden. (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007.)

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) perusteena on toiminnalliseen kokonaisuuteen pohjautuvien kuntien ja yhteistoiminta-alueiden muodostaminen sekä kuntaliitosten muodostaminen siten, että kaupunkiseutujen yhteistyö tiivistyy ja edistää kuntalaisen arjen näkökulmasta hyvin toimivaa, yhtenäistä ja toiminnallista aluetta, jolla on vahva väestöpohja.

Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (478/2013) on säädetty tavoitteena saada elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä, sekä, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta. Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on kehittää kuntarakennetta siten, että se erityisesti vahvistaa kuntien kykyä tuottaa yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta itsenäisesti sekä kykyä hyödyntää olemassa olevia markkinoita. Kunnilla on vastuu yhdistymisen edellytysten selvittämisestä annettujen selvityserusteiden mukaisesti. Kunnan, jossa on alle 20 000 asukasta, tulee yhdessä muiden kuntien kanssa selvittää yhdistymistä palveluperusteella alueella, jossa on riittävä väestöpohja sekä kyky tuottaa omia palveluja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä perusopetuksen osalta. (Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 478/2013.)

Vuoden 2004 talouden Nobel-palkinnon saaneet Kydland ja Prescott osoittivat, että valtaapitävien liikkumavaran kaventaminen on usein rationaalista, jotta välttyttäisiin siltä, että he tekevät olosuhteisiin nähden sidoksissa olevia päätöksiä, jotka ovat keskipitkällä aikavälillä yleisen edun vastaisia. Tällaisia päätöksiä rajoittivat mm. vaalien läheisyys. (Rosanvallon 2013, 223.) Tämän kaltainen tilanne on omiaan kuvastamaan nykyistä kuntarakenneuudistusta, joka odottaa vaikeita ja kipeitä päätöksiä, joita kukaan ei ole halukas tekemään. Keväällä 2014 luovuttiin myös kuntien pakkoliitoksista.

2.6 Tilaaja- tuottajamalli

Tilaaja-tuottajamallit sekä osapuolia yhdistävät sopimukset ovat keinoja uudistaa hallinnon mekanismeja, sillä ne tuottavat uudistuksia, muokkaavat ajattelua ja aikaansaavat muutoksia. Mallissa on tärkeää, että tilaajaorganisaatio ja tuottajayksiköt erotetaan selkeästi toisistaan. Tilaaja kilpailuttaa mahdollisia tuottajia, jotka voivat olla kunnan omia toimintayksiköjä tai ulkopuolisia yrityksiä. Kunnan omien toimintayksiköjen on oltava kilpailukykyisiä hinnoittelussaan, jotta ne saavat toimintaansa varten riittävän rahoituksen. Tilaaja-tuottajamallissa kunta toimii ennen kaikkea palvelujen järjestäjänä ja se on vastuussa palvelujen saatavuudesta ja niiden turvaamisesta. Perusmallissa tilaaja arvioi palvelutarpeet ja tilaa tuottajilta kuntalaisille verovaroilla rahoitettavat palvelut. (Anttiroiko ym. 2007, 85, 217–221.)

Tilaaja-tuottajamalli yhdessä sopimusohjauksen kanssa muodostaa perusrakenteen, jonka pohjalta entiset hallinnon rakenteet uudistuvat. Hyötynä pidetään sitä, että koko palveluprosessia on katsottava uudella tavalla. Tämä on lisännyt eri osapuolten keskinäistä kommunikointia. Kokonaisuutena näyttäisi siltä, että tilaaja-tuottajamalli edistää palveluprosessien uudentyyppistä kehittämistyötä, samalla kun se kiinnittää huomion arvioinnin ja valvonnan tarpeellisuuteen. (Anttiroiko ym. 2007, 212– 216.)

Tuottajan näkökulmasta sopimusohjaus varmistaa toiminnan jatkuvuuden ja kustannusten pysymisen hallinnassa. Sekä tilaaja-tuottajamalli että siihen sisältyvä sopimuskäytäntö synnyttävät organisaatioiden sisälle ja niiden välille uusia valta- ja vastuusuhteita. Uudet järjestelmät muuttavat poliittisten päättäjien asemaa ja tapaa, joilla heidän tulisi tarkastella omaa roolia kunnallisessa organisaatiossa. Julkinen sopimusjärjestelmä on toimiva silloin, kun pystytään selkeästi identifioimaan ja erottamaan tilaaja sekä tuottaja, molemmilla osapuolilla on intressi laatia optimaalinen sopimus niin tuotettavan palvelun tai tuotteen sisällön kuin sen toimeenpanonkin suhteen. Sopimuskäytäntöjen kehittämiseksi on pyritty parantamaan tarvittavan perusinformaation tarkkuustasoa. Kuntaesimerkit osoittavat, että meillä on tarpeen kehittää sekä tuotteistamista että kustannuslaskentaa, jotta neuvotteluissa voidaan tukeutua mahdollisimman yksiselitteisiin laskentatietoihin. (Anttiroiko ym. 2007, 221.)

3 Menetelmän valinta

Tässä opinnäytetyössä oli tutkimusaineiston hankintatavaksi valittu teemahaastattelu. Teemahaastattelu sijoittuu formaaliudessaan lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun väliin, jossa haastattelu ei etene tarkkojen, yksityiskohtaisten, valmiiksi muotoiltujen kysymysten kautta vaan väljemmin kohdentuen tiettyihin ennalta suunniteltuihin teemoihin. Teemahaastattelu on astetta strukturoidumpi kuin avoin haastattelu, sillä siinä aiempien tutkimusten ja aihepiiriin tutustumisen pohjalta valmistellut aihepiirit, teemat, ovat kaikille haastateltaville samoja, vaikka niissä liikutaankin joustavasti ilman tiukkaa etenemisreittiä, eikä kaikkien haastateltavien kanssa välttämättä puhuta kaikista asioista samassa laajuudessa, jokainen haastateltava voi tuoda esille keskeiseksi kokemiaan asioita. Tutkijalla on haastattelussa mukanaan mahdollisimman lyhyet muistiinpanot käsiteltävistä teemoista, joiden tarkoituksena on vain ohjata keskustelua. Teemahaastattelussa huomioidaan haastateltavien esittämät tulkinnat ja heidän merkityksenantonsa. Haastateltavien vapaalle puheelle annetaan tilaa ja ennalta päätetyt teemat pyritään keskustelemaan kaikkien tutkittavien kanssa. Sisältö- ja tilanneanalyysi on siis teemahaastattelussa tärkeää. Kysymysten harkitsemisen lisäksi myös haastateltavien valitsemiseen tulee suhtautua harkinnalla. Tutkittaviksi tulee valita sellaisia ihmisiä, joilta arvellaan parhaiten saatavan aineistoa kiinnostuksen kohteena olevista asioista. Tutkijan ennakkoon asettamat teemat eivät välttämättä ole samat kuin teemat, jotka aineistoa analysoimalla osoittautuvat olennaisesti aineiston sisältöä ja tutkimusaihetta jäsentäviksi. Teemahaastatteluaineistoa voidaan analysoida kokonaan kvantitatiivisesti tai kvantitatiivisuutta ja kvalitatiivisuutta yhdistellen. Myös kielelliset tarkastelutavat ovat tutkimusongelmasta riippuen mahdollisia. Teemahaastattelua ei siis tarvitse analysoida juuri tietyllä tavalla, vaikka teemoittelu ja tyypittely onkin tavallista ja looginen jatkumo kyseiselle haastattelutyypille (Hirsjärvi & Hurme 2000, 47–48, 66; Eskola & Suoranta 1998, 86–88.)

3.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkimustehtävän oli selvittää Joensuun kaupungin hallintorakennemuutoksen tuomia kokemuksia Joensuun kaupungin toiminnasta ja selvittää organisaation uudistamisen vaikutuksia hallinnon kevenemiseen tai suoraviivaistumiseen. Lisäksi tutkimuksen tar-

koituksena oli tarkastella mahdollisia muutoksia johto- ja hallintosäännöissä sekä selvittää oliko muutos tuonut hallinnollista tai taloudellista hyötyä Joensuun kaupungille.

Tutkimuskysymykset olivat muodostuneet kolmen osa-alueen ympärille, joista ensimmäisenä tarkasteltiin millä tavoin hallintorakenneuudistus oli muuttanut hallinnon menettelytapoja. Toisena tarkastellaan millä tavoin muutos oli vaikuttanut johtosääntöihin ja kolmantena millaisia vaikutuksia hallintorakenneuudistus oli tuonut kunnan talouteen. Vastaavasti haastattelukysymykset olivat:

**Voisitteko esitellä onko uudistus edistänyt organisaation selkeyttämistä ja suora-
viivaistamista?**

1. Mitkä seikat johtivat mielestänne hallintorakenneuudistuksen syntymiseen?
2. Onko hallintorakenneuudistuksella taloudellinen vai poliittinen perusta?
3. Onko hallintorakenneuudistus selkeyttänyt organisaation toimintaa?
4. Mitä seikkoja uudistus pyrki kehittämään?
5. Mitkä ovat suurimmat hyödyt uudistuksen syntymisen jälkeen?
6. Onko uudistus selkeyttänyt organisaation vastuukysymyksiä?

Miten johto- ja hallintosääntöjä on uudistettu?

7. Onko uudistus tuonut hallinto- ja johtosääntöihin muutoksia?
8. Mitkä ovat hallintorakenneuudistuksen suurimmat vaikutukset?
9. Miten kuntarakenneuudistuksen vaikutukset näkyvät hallintorakenneuudistuksessa?
10. Kuinka uusi organisaatio vastaa EU:n ja valtion asettamiin suosituksiin?

Miten organisaatiomuutos on koettu?

11. Parantaako uusi rakenne kuntalaisten palvelujen tuottamista?
12. Palveleeko uusi rakenne enemmän kuntalaisia vai hallintoa?
13. Turvaako uusi rakenne peruspalvelujen riittävyyden?
14. Pystyttekö työssänne tekemään itsenäisiä päätöksiä?
15. Onko hallintorakenneuudistus tuonut taloudellisia säästöjä?
16. Millä sektorilla on saavutettu suurimmat säästöt?
17. Kuinka paljon uudistus tuo taloudellista säästöä vuositasolla vanhaan rakenteseen verrattuna?
18. Onko teillä muuta kerrottavaa?

3.2 Aineiston hankinta

Haastateltavien valinnassa käytettiin perusteena, että he edustaisivat monipuolista näkemystä eri puolilta Joensuun kaupungin hallinto-organisaatiota. Haastatteluihin pyrin saamaan johtavassa asemassa olevia virkamiehiä ja luottamushenkilöitä. Heidän tuli olla molemmista ryhmistä, sekä tilaajapuolelta että tuottajapuolelta. Lisäksi valintani perusteena oli, että he edustaisivat eri luottamustoimielimiä tai – jaoksia, ja olisivat niissä vastuullisessa roolissa, mielellään puheenjohtajana tai varapuheenjohtajana, sekä olisivat mahdollisimman hyvin edustettuina eri puolueista. Lisäksi valintani perusteena oli heidän pitkä kokemus hallinnon tai kunnallispolitiikan alueelta. Haastatteluun suostui yhteensä kymmenen Joensuun kaupungin virkamiestä ja luottamushenkilöä.

3.3 Aineiston analysointi

Aineiston analysoinnissa käytettiin teemoittelua, joista muodostettiin kokonaisuuksia käyttäen ryhmittelymenetelmää. Vastaukset koottiin haastattelukysymysten mukaisesti

kolmeen pääryhmään, joiden sisältöä verrattiin toisiinsa. Ryhmät muodostuivat organisaatiorakenteeseen, johto- ja hallintosääntöihin ja taloudelliseen katsaukseen. Analysoinnissa etsittiin mahdollisia yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia haastateltavien kokemuksista hallintorakenneuudistuksessa. Haastatteluaineistoa on noin 10 tuntia, joka pääkohdittain purettuna tuotti 40 sivua analysoitavaa aineistoa. Analysoinnin valintaan vaikutti temahaastattelun vapaamuotoinen keskustelurakenne, joka piti sisällään myös varsinaisesta aiheesta poikkeavaa keskustelua.

4 Case Joensuu

Joensuun kaupungin hallintorakenteen uudistamisesta on ollut puhetta jo aikaisemmillä valtuustokausilla. Pieniä muutoksia ja toiminnan tehostamista on suoritettu eri hallinnonaloilla mutta kokonaisuudistukseen ei poliittinen tahto heikosta taloudellisesta tilanteesta huolimatta ollut aikaisemmin riittänyt. Joensuun kaupunginjohtajan vaihtumisen myötä heräsi keskustelu muutoksen toteuttamisesta ja uuden kaupunginjohtajan valinnan myötä, eräänä kriteerinä oli kokemus hallinnon uudistamisesta. Tehtävään valitulla Kari Karjalaisella oli kokemusta Raisiossa käytössä olleesta tilaaja–tuottaja-mallista ja hänen tehtäväkseen tuli uudistaa myös Joensuun kaupungin hallinto tuotannollis–taloudelliseksi kuntalaiset huomioon ottavaksi kokonaisuudeksi, jonka avulla saataisiin vuosittain alijäämäisenä ollut talous tasapainoon. (Haastattelut 1–10.)

Joensuu – konsernin johtamisen ja organisaation kehittämisen puiteohjelma 2011+ esiteltiin 14.12.2010. Puiteohjelman sisältöä, jonka tarkoituksena oli luoda Joensuu – konsernille sopiva johtamis- ja organisaatiomalli, piti sisällään mm. strategisen näkemyksen vahvistaminen, poliittisen ja ammatillisen johtamisen kehittäminen, talouden vahva hallinta ja tehokkaasti toimivat, määrältään ja laadultaan toteutetut joustavat palvelut. Lisäksi tavoitteina oli parantaa asukkaiden osallistumista ja vuorovaikutusta, varmistaa ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus sekä kannustaa kokeiluihin ja itsearviointiin. (Joensuu – konsernin puiteohjelma 2011+.)

Poliittinen ohjelma sisälsi valtuustotyöskentelyn edelleen kehittämisen, toimielinten tehtävien, vastuiden ja roolien selkeyttämistä ja konsernirakenteen ja sen ohjauksen hallintaa. Osana puiteohjelmaa oli myös poliittisen ja ammatillisen johtamisen yhteis-

työn kehittäminen, hallitustyöskentelyn kehittäminen sekä seutuyhteistyön ja sen rakenteiden suunnittelu. Lisäksi haettiin muutosta kuntayhtymien ohjaukseen. (Joensuu – konsernin puiteohjelma 2011+.)

Puiteohjelma 2011+ määritteli jatkuvaksi, ilman eri hankkeistusta kehitettäväksi kohteiksi optimoidun palveluverkon sekä sähköisten palvelujen 24/7 saatavuuden. Tilaus- ja tuotantoprosessien hiominen siihen liittyvineen johtamis- ja esimieskoulutuksineen nousivat keskeisiksi kehittämisalueiksi. Henkilöstön voimavarat ja resurssien tarkoituksenmukainen käyttö ja ohjaus eivät jääneet kehittämissuunnitelmassa ilman huomiota. (Joensuu – konsernin puiteohjelma 2011+.)

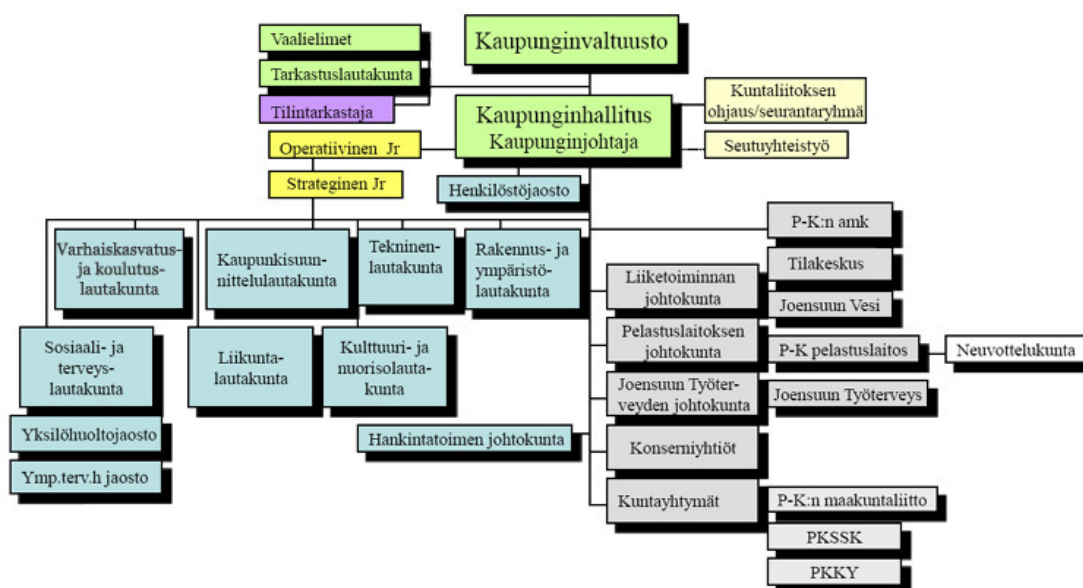
Hallinnon uudistamisen mukanaan tuoman hallinto- ja johtosäätöjen uudistamisprosessi oli vuoden 2012 keväällä kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston käsittelyissä, joissa todettiin voimassaolevien erillisten hallinto- ja johtosäätöjen muutokset ja niiden ajantasaistettujen versioiden liittäminen yhdeksi hallintosäännöksi. Se piti sisällään sekä tilaaja- ja tuottajapuolen toimielimet ja niiden tehtävät ja ratkaisuvallat sekä keskeisten viranhaltijoiden tehtävät ja ratkaisuvallat. Lisäksi hallintosääntöön oli kerätty henkilöstöön liittyvät säännöt sekä kokousmenettelyä koskeva ohjeistus. Uusi hallintosääntö astui voimaan valtuustokauden alussa 1.1.2013. Lähes välittömästi hallintosäännön voimaantulon jälkeen kaupunginhallitus hyväksyi kokouksessaan 29.4.2013 korjatun hallintosäännön, jossa liiketoimintayksikön tehtävät jaetaan konsernihallinnon yksiköiden kesken. Se tuli voimaan 1.6.2013. Uusin hallintosääntö on tullut voimaan 1.1.2014 Kaupunginvaltuuston 16.12.2013 hyväksymänä. Tämän hallintosäännön muuttaminen oli tullut tarpeelliseksi erityisesti Joensuu, Kontiolahti, Outokumpu SOTE-alueen muodostamisen, tuotantojohtajan valinnan ja tuottajan neuvottelukunnan tehtävien tarkentamistarpeen takia. (Joensuun kaupunki 2014.)

Tilakeskuksen osalta oli huomioitu muutos tilakeskuksen liikelaitosaseman lakkaamisesta vuoden 2014 alussa ja tarkennettu tilakeskuksen ja tilakeskuksen johtajan tehtäviä. Myös kaupunkirakennelautakunnan ja kaupunkirakenneyksikön osalta oli tehty tarkennuksia. Tarkastuslautakunnalle oli hallintosääntöluonnoksessa annettu oikeus asettaa toimikunta, mikä on tarpeen Joensuu, Kontiolahti, Outokumpu -SOTE-alueen tarkastuksen helpottamiseksi. Sosiaali- ja terveyslautakunnan toimivaltaan oli lisätty oikeus päättää erityisryhmien asumiseen tarkoitettujen tilojen välivuokra sopimuksista talousar-

viomääräysten mukaista menettelyä noudattaen. Lisäksi hallintosääntöön oli tehty teknisiä tarkistuksia ja tehty eräitä lisäyksiä, jotka ovat käytännössä havaittu tarpeellisiksi ja jotka puuttuivat aikaisemmasta hallintosäännöstä. (Joensuun kaupunki 2014.)

Joensuun kaupungin organisaatorakenne oli aikaisemmin kuvion 1 mukainen, jossa kaupunginvaltuusto oli ylimpänä ja sen alapuolella kaupunginhallitus. Valtuustolla oli kokonaisvastuu Joensuun kaupungin toiminnasta ja strategioiden vahvistamisesta. Kaupunginhallitus johti Joensuu -konsernia kaupunginvaltuuston hyväksymien strategioiden, tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti, huolehti osaltaan kaupungin edunvalvon-
nasta, yleisestä menestyksestä ja toiminnasta sekä vastasi kaupunginvaltuuston päätös-
ten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Lautakunnat vastasivat oman alansa palvelujen tuottamisesta ja palvelujen kehittämisestä. Vanhassa toiminta-
mallissa lautakunnilla oli kaksijakoinen rooli. Ne toimivat sekä palvelujen tuottajana ja osaltaan myös palvelujen tilaajana, että uusien palvelujen kehittäjinä. Eron hahmottami-
seksi kuviossa 1 on Joensuun konsernin organisaatio vuodelta 2009 ja kuviossa 2 Joen-
suun konsernin organisaatio vuodesta 2013 alkaen. (Joensuun kaupunki 2014.)

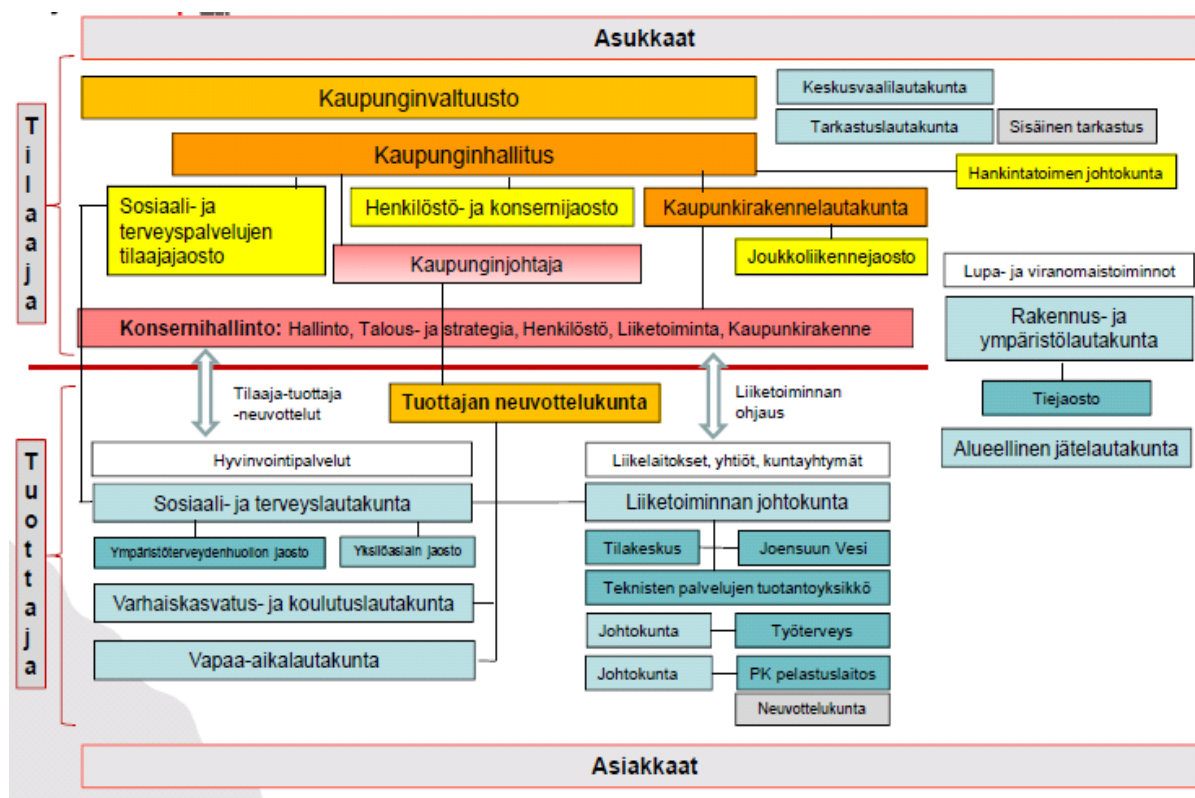
Joensuu konsernin organisaatio 2009



Kuvio 1. (Joensuun kaupunki 2012.)

Kuvio 2 kuvaa Joensuun kaupungin uutta organisaatiomallia. Siinä toiminnan ohjaus tapahtuu tilaajalautakuntien ja tuottajayksiköiden välisillä palvelusopimuksilla. Tilaajan organisaation muodostaa konsernihallinto, johon kuuluvat hallintoyksikkö, talous- ja strategiayksikkö, henkilöstöyksikkö, tilakeskus, kaupunkirakenneyksikkö sekä Joensuun seudun hankintatoimi. Vastaavasti tuottajaorganisaatioon kuuluvat sosiaali- ja terveyskeskus, varhaiskasvatus- ja koulutuskeskus vapaa-aikakeskus tekninen keskus sekä liikelaitokset.

Joensuun konsernin organisaatio 2013



Kuvio 2. (Joensuun kaupunki 2014.)

Nykyisin Joensuun hallinto pohjautuu edelleen demokraattiseen päätöksentekoon, jossa ylintä valtaa käyttävät joensuulaisten vaaleissa valitsemat poliitikot. Valtuusto määrittelee vuosittaisessa talousarviossa joensuulaisten palvelujen määrän, laadun ja hinnan, sekä strategiset suuntaviivat ja kehittämissuunnitelmat. Konsernihallinnon tehtävänä on johtaa, ohjata ja valvoa kaupunkikonsernin toimintaa kaupunginjohtajan johdolla. Se vastaa kaupungin strategian ja talouden johtamisesta, tilaajan asioiden valmistelusta,

henkilöstövoimavarojen johtamisesta, toimitilojen johtamisesta, kaupunkikehityksestä ja kilpailukyvyistä sekä johdon tuesta. (Joensuun kaupunki 2014.)

Joensuun hallinnon järjestäminen ja toiminnan sekä talouden ohjaaminen perustuu tilaaja-tuottaja – malliin, joka on sovellettu Joensuuhun sopivaksi malliksi. Sovelletun mallin rakenteessa on Joensuulle erityinen piirre, tuottajan neuvottelukunta, mitä muissa kaupungeissa tällä hetkellä ei ole käytössä. Sen tehtävä on toimia yhteistoimintaelimenä tilaajan ja tuottajan välillä ja avata laajempi keskustelufoorumi yli toimialasektoreiden palvelujen kehittämisen ja toiminnan seuraamiseksi. Tuottajan neuvottelukunta on tuottajalautakuntien toimintaa koordinoiva lautakunta ja se antaa lausuntonsa tuottajalautakunnan päätöksestä, johon kaupunginhallitus on käyttänyt kuntalain mukaista otto-oikeuttaan ja ottanut asian ratkaistavakseen. (Haastattelut 1–4, 7.)

Tilaaja-tuottaja -toimintatapa on organisaatioiden välinen yhteistoimintajärjestelmä, jonka tavoitteena on järjestää mahdollisimman laadukkaat ja tehokkaat palvelut budjetin sallimissa puitteissa. Mallissa tavoitellaan konsernin parempaa johtamista ja luottamustoimielinten roolien selkeyttämistä. Tällä hetkellä kustannustietoisuuden lisääminen uusittujen raportointimallien kautta on lisääntynyt ja on päästy kehittämään työprosesseja ja palvelutuotantoa. Ne pitävät sisällään mm. henkilöstön motivoimisen kehittämistyöhön sekä ammattitaidon ylläpitämisen ja lisäämisen. Sopimusohjauksen kehittäminen on myös keskeisenä tavoitteena. Näiden edellä mainittujen toimenpiteiden tarkoitus on asukkaiden ja asiakkaiden entistä parempi huomioiminen kunnallisessa palvelujärjestelmässä. (Haastattelu 4, Karjalainen, K., Joensuun kaupungin uudistuva johtamis- ja toimintakulttuuri, 2013)

Tilaaja-tuottaja – toimintatapaa kehitetään edelleen elinkaariajatteluun perustuvaksi. Tilaajapuolella kehittämisvastuu on kaupunginhallituksella ja tuottajapuolella tuottajan neuvottelukunnalla. Tuottaja vastaa talousarvion ja tilauksen mukaisten palvelujen tuottamisesta asiakaslähtöisesti ja kustannustehokkaasti. Tuottaja kerää asiakaspalautteen, raportoi siitä tilaajalle ja asiakaspalaute huomioidaan tilaaja-tuottajaneuvotteluissa. Tilaajan vastuulla on edistää asukkaiden osallistumista säännöllisesti kokoontuvien asukas- ja kyläfoorumien avulla. (Haastattelut 1,2,4,5,7,9)

Joensuun kaupungin taloudellinen tilanne oli vuodelta 2013 menossa voimakkaasti alijäämäiseksi, ennusteet olivat 10,2 miljoonaa euroa alijäämää. Uuden raportointikäytän-

nön antamaa tietoa hyväksikäyttäen Joensuun kaupunki joutui tekemään kipeitä, nopeasti toteutettavia taloutta tasapainottavia korjaustoimenpiteitä, joilla pyrittiin oikaistamaan budjetin alijäämäisyyttä. Talouden syöksykierre saatiin oikaistua kertaluonteisilla poikkeustoimenpiteillä, muun muassa henkilöstön vapaaehtoisilla virkavapailla, rekrytointia ja sijaisten käyttöä vähentämällä ja palvelutuotantoa kehittämällä. Oma osuutensa tulokseen oli myös kasvaneilla verotuloilla ja ennakoitua suuremmilla omaisuuden myyntivoitoilla. Toimenpiteet paransivat tilannetta siten, että kaupunki teki vuonna 2013 2,6 miljoonan euron ylijäämän. Tämä paransi Joensuun kaupungin taloudellista tilannetta ja tilinpäätöksen jälkeen pelivarana on reilun 15 miljoonan euron kumulatiivinen ylijäämä. Osavuosisikatsaus 1.1. – 31.3.2014 ennustaa kuitenkin vuodelle 2014 1,3 milj. euroa alijäämää mikäli korjaavia toimenpiteitä ei suoriteta. (Haastattelut 1,2,4,5,7,9)

Joensuun kaupungilla on kehitteillä omien sisäisten prosessien sekä joidenkin tuotantolajien prosessien kehittämishankkeita. Kirjallisuudessa prosessien kuvaamisessa asetetaan erilaisia vaatimuksia. Sen on sisällettävä prosessin kannalta kriittiset asiat, sen pitää esittää asioiden välisiä riippuvuuksia, sen on edistettävä prosessissa työskentelevien henkilöiden yhteistyötä ja auttaa ymmärtämään kokonaisuutta. Prosessi kannattaa kuvata niin tarkasti, että prosessin toiminta-logiikka käy ilmi. Liian yksityiskohtaisesti kuvattu prosessi voi johtaa suureen määrään erilaisia aliprosesseja, ja liian yksityiskohtaisesti kuvattu kaavio venyttää ihmisen kykyä hahmottaa yksityiskohtia. (Laamanen, 2004, 76–82.)

Organisaatiomallista riippumatta prosessinomistaja vastaa prosessin toimivuudesta, kehitystarpeiden tunnistamisesta sekä kehityshankkeiden ohjaamisesta ja seurannasta. Silloin kun yksi henkilö tai toteutuksesta vastaava tiimi vastaa koko prosessin toimivuudesta, tehostuu toteutus muutos- ja kehityshankkeissa. Prosessinomistajalle on tyypillistä kokonaisuuksien ymmärtäminen, ja kokonaisvaltainen näkemys prosessista. Prosessin omistaja määrittelee prosessille mittarit ja tavoitteet sekä hankkii tarvittavat resurssit, lisäksi hän seuraa tiiviisti prosessin suorituskkyä ja onnistumista erilaisin mittauksin ja havainnoimalla ja hän pyrkii poistamaan esteitä prosessin tieltä. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala, 2002, 36–37.)

Prosessien lukumäärä ja tarkkuus kunnassa vaihtelee. Kunnan toiminta edellyttää kuitenkin prosessien määrittämistä joillakin tasoilla ja niiden dokumentointia. (Lecklin, 2002, 149–150.) Joensuussa prosessien kuvaamiseksi on suunniteltu Lean-menetelmää, jossa perusajatus on jatkuvasti paremman palvelun tuottaminen olemassa olevilla resursseilla, olemassa olevan palvelun tuottaminen vähäisemmillä resursseilla tai paremman palvelun tuottaminen vain niukasti kasvavilla resursseilla. (Haastattelu 8).

5 Tulosluku

Hallintorakenneuudistuksella oli sekä taloudellinen pakko, että poliittinen tahtotila. Suurin osa, 70 % haastateltavista, kuitenkin piti talouden asettamia vaatimuksia merkittävimpänä tekijänä uudistukseen. Loput 30 % pitivät talouden vaatimusten ja poliittisen tahtotilan merkitystä yhtä suurena (Haastattelut 1–10.)

Tässä hallintomallissa ei ole erityistä poliittista taustaa mutta tarkoitus on ollut saada rakenteellisilla muutoksilla taloudellista hyötyä ja sen seuranta. Aika sitten näyttää mikä on sitten tulos. (Haastattelu 6.)

Hallintorakenneuudistus lähti selkeästi poliittisesta tahtotilasta, jossa haluttiin modernisoida kaupungin hallintorakennetta uudella tavalla. Tietysti tässä tilanteessa on talouden ja toiminnan tehokkuuden osuus merkittävä. (Haastattelu 8.)

5.1 Hallintorakenneuudistus

Joensuun kaupungissa oli ennen tätä hallintorakenneuudistusta noin 15 vuotta melko stabiili rakenne. Muutostarpeesta oli puhuttu aina valtuustokauden vaihtuessa useamman valtuustokauden ajan, mutta vain pieniä muutoksia hallintoon oli tehty näinä vuosina. Muutoksen käynnisti tilanne, jossa Joensuulle valittiin uutta kaupunginjohtajaa. Tällöin poliittisissa piireissä syntyi vakaa käsitys siitä, että nyt on aika tehdä muutoksia. Myös valtakunnallinen esimerkki rakenneuudistuksista ja niiden tuomista eduista lisäsi kiinnostusta hallintorakenneuudistukselle. Joensuun talous oli ollut jo pitkään alijäämäinen ja siihen haluttiin selkeästi muutosta. Myös hallinnon lössähtäminen vanhaan systeemiin oli havaittavissa (Haastattelu 3). Uuden kaupunginjohtajan myötä oli hyvä

hetki tehdä muutoksia. Suurin syy oli että talous saadaan paremmin hallintaan. Uudella kaupunginjohtajalla tuli olla myös vahva näkemys ja kokemusta hallintorakennemuutuksesta. (Haastattelut 1–9.)

Lähtökohtana on ollut voisiko tällainen toisenlainen hallintomalli olla tehokkaampi ja toimivampi. Suurin piirtein yhtä raskaita ne ovat rakenteeltaan. Hallintokuntien ja lautakuntien tehtäviä on jäsennetty uudelleen ja keskusjohdon ote on terävöitynyt ja se on ohjaavampi kuin aikaisemmassa mallissa. Tämä etuna on, että voidaan saada napakammin kiinni hallintokuntien toiminnasta ja taloudellisesta seurannasta ja sen pitävyydestä. (Haastattelu 6.)

Haastattelujen perusteella Joensuussa vallitsi hyvä poliittinen konsensus, joka edesauttoi hallintorakenteen uudistamisessa. Toki, kuten kaikissa uudistuksissa, myös vastakkaisia näkemyksiä esitettiin. Puhuttiin jopa koko mallista luopumisesta koska se oli mm. Oulussa aiheuttanut voimakasta kritiikkiä ja hallinto paisui suhteellisen suureksi. (Haastattelu 10.)

Joensuussa on erittäin kevyt hallinto, osa paikoista on tyhjänä mahdollisten johtajatasen siirrostensa vuoksi kuntaliitosten yhteydessä. Jos kuntaliitoksia ei tule niin silloin pitää miettiä pärjätäänkö tällä henkilöstömäärällä. Objektiiivisessa vertailussa meillä hallinnossa ei ole löysää. (Haastattelu 3.)

Hallinnon kustannukset ovat toiminnassa häviävän pienet. Hallintorakenteella on sinänsä merkitystä vain siinä että ne mahdollistavat järkevän ja hyvän toiminnan. (Haastattelu 8.)

Uudistuksen tavoite on ollut keventää ja suoraviivaistaa organisaatiota. Jo ensimmäisen vuoden aikana on kuitenkin jouduttu muokkaamaan toimintoja ja siihen on tehty omia sovelluksia. Tarkoitus on varmasti suoraviivaistaa organisaatorakennetta, mutta se ei vielä ensimmäisen vuoden jälkeen oikein näyttänyt siltä (Haastattelu 7.)

Uuden organisaatiomallin suunta pitäisi olla selkeyttäminen, sillä tiedetään paremmin mitä palveluja tilataan ja miten paljon, sekä paljonko ne maksavat. (Haastattelu 2.)

Nykyisin organisaation tehostumisen huomaa kaupungin hallituksessa, sillä aikaisemmin asian käsittelyssä jouduttiin kysymään kaikilta lautakunnilta lausunto jotka liittyivät asiaan. Nyt suoraviivaisuutta on tuonut selkeä tilaajan rooli, eikä tuottajalta tarvitse asiaan erikseen lausuntoa pyytää. Tuottaja voi nyt muuttaa tuotantotapojaan kysymättä sitä kaupungin hallitukselta tai valtuustolta. Malli on nopeuttanut sisäistä päätöksentekoa ja asioitten käsittelyä. Tuottajalla on oikeus päättää tuotannostaan valtuuston antamien rajojen puitteissa. (Haastattelu 4.)

Organisaatiomallin muutoksella oli paljon tavoitteita mm. parempi johtaminen. Entisessä mallissa meni resurssit ja tuotantotavat sekaisin. Tilaamiseen ja tuottamiseen liittyvät asiat menivät usein ristikkäin, roolitukset olivat molemmilla osapuolilla, päätöksentekijöillä ja organisaatiolla, sekavampaa. Muutoksella haettiin roolitukseen selkeyttä myös luottamushenkilöelimissä siten, että kaupunginhallitus ja -valtuusto toimisivat selkeämmin tilaajina ja vastaisivat taloudesta. Lautakunnat ja johtokunnat vastaisivat palvelujen tuottamisesta ja keskittyisivät niiden toimintojen kehittämiseen. Lautakuntien voimavarat olisi pystyttävä keskittämään palveluiden sisältöjen kehittämiseen ja eteenpäin viemiseen ja palvelujen tuotannossa olisi käytettävä kaupungin omaa organisaatiota mahdollisimman paljon. (Haastattelu 2). Nykyisin lautakunta ei voi luoda uusia palveluja mutta ne voivat kehittää olemassa olevien palvelujen hinta-laatusuhdetta. Hallitus ja valtuusto eivät sotkeudu tuottamiseen, eikä tuottaja saa käynnistää uusia asioita omilla päätöksillään ilman tuottajan lupaa. Jos haluaa kärjistetysti sanoa niin hallitus ja valtuusto olivat entisessä mallissa lautakuntien rahantekokone. Nyt valtuusto ylimpänä päätöksentekijänä päättää mitä palveluja ja millä hinnalla tuotetaan ja lautakunnat toteuttaa. (Haastattelut 2, 4, 5, 8, 10.)

Valtuusto tilaajana määrittävät kaupungin strategiset suuntaviivat ja kehittämislinjaukset. Tilaaja-tuottaja – toimintatapaa kehitetään elinkaariajatteluun perustuvaksi. Tilaajapuolella kehittämisvastuu on kaupunginhallituksella ja tuottajapuolella tuottajan neuvottelukunnalla. (Haastattelu 9.)

Joensuulaisena, muista tilaaja-tuottaja mallia käyttävistä kunnista ja kirjallisuudesta poiketen, on tilaaja-tuottajarakenteen väliin rakennettu tuottajan neuvottelukunta. Neuvottelukunnassa on 11 valtuuston valitsemaa jäsentä ja heidän henkilökohtaiset varajäsenensä. Neuvottelukuntaan valitaan sosiaali- ja terveys-, varhaiskasvatus- ja koulutus- sekä vapaa-aikalautakuntien puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä liiketoiminnan johtokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. Loput jäsenistä valitaan edellä mainittujen toimielinten varsinaisista jäsenistä. (Joensuu kaupungin verkkosivusto.) Tämä malli poikkeaa rakenteeltaan Anttiroiko ym. (2007) mallin rakenteesta, vaikka perusajatus molemmissa on erottaa tilaaja ja tuottajat toisistaan.

Tilaaja-tuottajamallin ulkopuolella on rakennus- ja ympäristölautakunta, koska se käsittelee molempien, tilaajan ja tuottajan, asioita. Hankintatoimi on myös molempien osapuolten palveluksessa ja apuna käytetään keskitettyä maakunnallista tilaajayksikköä. Kuitenkin ne sijoittuvat varsinaisesti tilaaja puolelle vaikka palvelee molempia osapuo-

lia. Tarkastuslautakunta on myös erillinen vaikka se on valtuuston toimielin, niin se on kuitenkin tämän tilaaja-tuottaja-mallin ulkopuolella. (Haastattelut 1, 4.)

Valtuustolla ja kaupunginhallituksella on talouden tasapainottamisvelvoite ja lain vaatima taloudesta huolehtimisvelvoite. Tuottajalla ei ole tällaista vastuuta vaan heidän tulee tehdä juuri sitä mitä tilataan, laadun, määrän ja hinnan suhteen. Sen vuoksi kaupunginhallituksen rooli on tässä hallintorakennemallissa kasvanut. Kaupunginhallituksen pöydän ääressä on tilaajajaoston ihmisiä ja se on nostanut kaupunginhallituksen valtaa ja roolia sekä työmäärää. mutta valtuusto on saanut lisää valtaa budjettiprosessin kautta ja valtuuston työhön se on tuonut selkeämmät rajat kaupunginhallituksen ja valtuuston välille. Samalla lautakuntien roolien selkeydyttyä heillä on runsaasti valtaa toimintojen ja tuotantoprosessien kehittämisessä. Viranhaltioilla on myös merkittävä rooli, tilaajajohtaja, tuotantojohtaja ja muut johtotason ihmiset ovat saaneet lisää vastuuta ja valtaa. (Haastattelut 1, 7, 9)

Tilaajan valtuustolle tekemän esityksen valtuusto voi vain hyväksyä tai hylätä, se ei voi avata sitä itse uudelleen käsittelyyn vaan sen on palautettava se uudelleen käsittelyyn. (Haastattelu 10.)

Toinen tavoite, jota uusi kaupunginjohtaja halusi tuoda hallintoon, oli parempi informaation kulku. Se kohdistui niin taloudellisen kuin toiminnallisen raportoinnin kehittämiseen. Päättäjät olivat aikaisemman mallin pohjalta tyytymättömiä tiedon riittämättömyyteen päätöksenteon pohjana. Uusi malli paransi etenkin näitä osa-alueita. Hallintorakenneuudistus on selkeyttänyt toimintaa ainakin uusien raportointimallien myötä. Lisäksi konsernin hallintoon on lisätty hieman resursseja ja nyt on enemmän osaamista ohjata konsernin toimintaa. (Haastattelu 3.)

Kolmantena kohtana on ollut kehittää raportointijärjestelmää ja kustannusten läpinäkyvyyttä. Nyt päättäjät ja ehkä henkilöstökin tietää entistä selkeämmin mistä kustannukset muodostuvat ja mitä ne pitävät sisällään. Kustannustietoisuuden lisääminen on parantunut. Kustannustietoisuutta on levitetty alaspäin esimiehille ja työntekijöille. Tieto levää uuden hallintomallin kautta paremmin ja tietoa on saatavilla runsaasti Joensuu kaupungin verkkosivujen kautta. Kuntalaisten on oltava kiinnostunut siitä, että palvelut tuotetaan kustannustehokkaasti, sillä muutoin ei riitä mikään veroprosentti. Joensuun verotulot ovat vain 85 % valtakunnallisesta keskiarvosta. (Haastattelut 3, 4, 5, 10.)

Hallintorakenneuudistus on tuonut kustannusten läpinäkyvyyttä. (Haastattelu 5.)

Raportointijärjestelmän kautta voidaan löytää myös korjaavia toimia ja valvonta sekä talousarvioissa pysyminen tehostuu. Johtavien viranhaltijoiden valmistelutyö on saanut vauhtia ja monet valmistelut ovat erittäin hyviä. (Haastattelu 6.)

Hallinnon tulee olla palvelujen käyttäjälle näkymätöntä, sen ei välttämättä tule näkyä millään tavoin arkipäivän toiminnoissa, henkilöstössä se näkyy esimiestasolla muutosten tuomien tavoitteiden kautta ja henkilöstö tekee työnsä riippumatta siitä millaiset rakenteet ovat ympärillä. Alueellisesti hallintomalli ei suoraan vaikuta palvelujen saatavuuteen. Sen määrittelee tarve, asukkaat ja yhteiskuntarakenteet. Terveyspalvelujen suhteen voisi olla myös mahdollista järjestää terveyskeskusbussi joka veisi palvelut haja-asutusalueille. Teknologia sallii monet palvelut etänä, eikä enää kiinteiden rakennusten ylläpitäminen ole tarpeellista. Tämä kuitenkin vaatii ajattelun muutoksia. (Haastattelut 1, 3, 5, 7, 10.)

5.2 Johto- ja hallintosäännöt

EU lainsäädäntö näkyy Joensuun kaupungin hallinnossa vain Suomen valtion lainsäädännön kautta ja konkreettisesti se näkyy vain hankintalain kautta. Uusittu hallintosääntö ei oleelliselta osin poikkea entisistä johto- ja hallintosäännöistä. Ne on muotoiltu uudelleen niiltä osin kun tilaaja-tuottaja – toimintatapa edellyttää. Uuden hallintosäännön perusajatus on esitetty hallintosäännön 2§:ssä, jossa esitetään tilaaja-tuottaja-toimintatapa. Hallintosääntöön tuli myös selkeämmät ja yhtenäisemmät linjaukset tuottajan viranhaltijaorganisaation vastuiden ja valtuuksien osalta eri hallintoaloilla, sekä tuottajaorganisaation uusituista tilaaja-tuottaja – mallin mukaisesta tehtävänjaosta (Haastattelut 1–10.) Omana ominaispiirteenä on lisäksi hallintosäännön 3.3§:ssä, jossa subdelegointi on selkeästi kielletty. Hallintosäännöt eivät voi olla niin yksityiskohtaisia kuin entiset johtosäännöt olivat. (Haastattelu 1,8).

Vastuukuntamalli vaikuttaa hallintosääntöön siltä osin, että malli vaati omanlaisensa organisaation. Kaupunginhallitukseen lisättiin sen vuoksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tilaajajaosto. Tuleva Sote-uudistus tulee vaikuttamaan runsaammin hallintosääntöön, jota joudutaan sitten uudistamaan sen mukaisesti mitä valtiotasolla päätetään palvelujen tuottamisesta. Lisäksi ehkä tarvitaan kaupunginhallitukseen konsernijaosto, joka ottaisi

työkseen konsernin ohjauksen ja johtamisen. Pieniä korjauksia tehdään aika ajoin. (Haastattelut 1, 4.)

Paperilla kaikki on mietitty ja vastuut on selvät, käytännössä vielä harmaa-alue onko tilaamista vai tuottamista. (Haastattelu 5.)

Muutokset veivät aika paljon hallinto- ja johtosääntöjä pois, jokaisella oli omansa ja nyt ne on koottu yksiin kansiin: valtuusto, hallitus lautakunnat, viranhaltijaorganisaatiot, virastot, johtokunnat. Sillä on pystytty virtaviivaistamaan toimintaa ja lautakunnissa päätöksentekoprosessit ovat samankaltaiset. ”Hallintosääntöjumppa” on vähentynyt arkipäivässä. Muutos selkeytti toimintaa ja pykälien määrä väheni merkittävästi (Haastattelu 4.)

Pääpiirteissään hallintosääntö ei muuttunut paljonkaan mutta selkeytti niitä. (Haastattelu 1.)

Kaupunginhallitus on delegoinut päätöksentekoa lautakunnille ja valtuusto kaupunginhallitukselle. Lautakunnat ovat antaneet viranhaltioille päätösvaltaa ja näin on delegoitu päätöksentekoa. Tässä oli tarkoituksena keventää päätöksentekoprosessia, koska asioita on niin paljon ja ylemmissä päätöksentekoelimissä tulee keskittyä olennaiseen ja antaa niitä pienempiä asioita alaspäin. Organisaatiossa valtuudet tulevat selkeästi esille, niitä seurataan ja niistä raportoidaan ylemmälle tasolle. Hallintosääntöjen perusteella on tehty hallintokuntaakohtaiset delegoinnit, se on tuonut toimivuutta hallintoon. Keskuksittain on kaupungin kanssa sovittu minkä verran delegoidaan päätöksentäsoa ja mille tasolle. Keskusten johtajien tulee delegoida suoraan tietylle tasolle, koska subdelegointia tämä ei mahdollista. (Haastattelut 4, 8)

Uudessa hallintosäännössä hallintokuntien ja lautakuntien tehtäviä on jäsennetty uudelleen. Tämä on johtanut siihen, että keskusjohdon ote on terävöitynyt ja on ohjaavampi kuin aikaisemmassa mallissa. Tällä hetkellä hallintorakenne ei ole vielä valmis mutta vuoden kokemuksen keräämisen jälkeen asioita mietitään ja tulkitaan uudelleen. Tarvittavia korjauksia tehdään hallintosääntöön ja sitä on jo korjattukin muutosten myötä. Nyt säännöt ovat varmaankin enemmän luettuja kuin ennen ja ne ovat selkeämmät lukea ja etsiä tarvittavaa tietoa. (Haastattelut 1, 4, 6, 7.)

5.3 Talous

Kaikilta osin toiminnan uudelleen organisointi ei ole vielä kaikille selkeytynyt. Siksi valtuustokauden puolella välissä on tarkempi tarkastelu mitä mahdollisia muutoksia

tarvitaan. Viimevuonna tilanne oli hieman harjoittelua ja aikataulut eivät politiikan puolelta päässeet siihen aikatauluun sisään. Valtuusto ottaa kesäkuun alussa ensimmäistä kertaa kantaa taloustyöryhmän ja rakennemuutosohjelmaan, sekä tilauksen sisältöön. Aikajänne on nyt saatu kuntoon päätöksenteon kannalta ja tilauksen näkökulmasta. Tuottajat ovat käyneet tilaajan kanssa neuvotteluja ja ensi syksynä hyvissä ajoin ennen talousarvion valmistumista he ovat yhteyksissä vielä pari kertaa. (Haastattelut 9, 10)

Raportit käydään kuukauden välein kaikissa tuotantoyksikössä läpi ja se on hyvin seikkaperäinen ja yksityiskohtainen. Edellisellä valtuustokaudella oli aloitettu raportointijärjestelmän kehittämistä. Työpaine kohdistuu tuottajapuoleen mutta samalla se mahdollistaa talouden nopeaan oikaisuun, sillä vastuualueen vetäjät joutuvat kuukausittain miettimään taloudessa pysymistä, samoin näitä asioita joutuvat miettimään lautakunnat ja johtokunnat jotka tuottajapuolella ovat. Johtavien viranhaltijoiden vastuu on tässä tilanteessa suuri seurannassa ja valvonnassa. (Haastattelut 5, 6, 9)

Suurimmat hyödyt ovat syntyneet talouden tasapainotuksessa, vaikka sitä ei voi yksin laittaa mallin hyödyksi. Siinä oli myös useita muita korjaavia toimenpiteitä ja satunnaisia tuloja, jotka lopulta tasapainotti budjetin. Tämän mallin avulla kuitenkin voi saavuttaa sen, että tulevaisuudessa budjetti pysyy paremmin hallinnassa, koska reaaliaikaisemman talouden seuranta on tehostanut myös tätä ominaisuutta. Kustannustehokkuutta tällä mallilla saadaan aikaiseksi ja sitä kautta myös säästöjä. Lisäksi raportointi antaa vertailutietoa yksityiseen sektoriin nähden sillä oman työn hinta on nyt tarkemmin laskettavissa. Malli on tuonut kustannusten läpinäkyvyyttä ja palvelujen todellisia hintoja esille. (Haastattelut 2, 5, 7, 10.)

Tässä taloudellisessa tilanteessa on ollut tärkeintä, että on pystytty pitämään nykyiset palvelut entisellä tasolla, mutta pienemmillä kustannuksilla. Palvelujen lisäämiseen ei ole mahdollisuutta, ellei valtio omalta osaltaan lainsäädännöllä niitä velvoita. Laatu on kuitenkin pyritty parantamaan kustannuksia nostamatta. Työn organisointiin on panostettu. Ajattelumallin muutos on tuottanut tulosta henkilöstön toimintojen tehostumisessa. Hallintorakenteen mukana taloudellinen seuranta on tehostunut ja se voi tuoda säästöjä ja toimintojen tehostumista eri aloilla. Pitkällä aikavälillä seurattuna säästöistä voidaan puhua kaikkien osa-alueiden kohdalleen mennessä jopa 8-10 miljoonaa. Kiinteistöjä on reilusti liikaa, koska peruskorjaus ja remontointi on erittäin kallista, kaikesta yli-

määräisestä tulee päästä eroon. Tässä tilanteessa tulee miettiä palvelujen keskittämistä ja yksikkökojojen suurentamista. Ei ole myöskään kuntalaisten etu ylläpitää rakennuksia, jotka ovat tyhjiillään tai vähällä käytöllä. Hallinnon ja toimintojen pirstaloitumiseen on ollut osaltaan aikaisemman mallin mukaiset lautakuntien itsenäiset tarve- ja hankita päätökset. (Haastattelut 1, 3, 4, 6, 7, 8.)

Esimerkiksi ruokahuollossa suuremmat yksiköt, tuottamisen tehokkuus ja uudet tuotantotavat tuovat 10 henkilötyövuoden verran säästöä. Järjestelmä itse ei tee säästöä mutta välillisesti vaikuttaa siihen. Lisäksi päivähoito ja sote-puoli kokonaisuudessaan on pysynyt hyvin budjetissaan. Päivähoito jopa alitti oman budjettinsa ja monissa muissa toiminnoissa on syntynyt säästöjä. Toisaalta säästöistä puhuminen on virheellisesti ilmaistu, olisi parempi puhua kustannusvastaavuudesta, hinta-laatu-suhteesta tai tuotannon tehokkuudesta. (Haastattelut 1–10.)

Työsuhdeturva vaikuttaa henkilöstön tilanteeseen. Kuntaliitosten suhteen turva on ollut mutta SOTE-lainsäädännön muutoksessa ei ole mainittu tuleeko se siellä olemaan. Kaikissa tapauksissa tulee kuitenkin huomioida aina oma henkilökunta ensin ennen ulkoistamista tai irtisanomisia. Ei ole mahdollista muuttaa tuotantotapoja niin voimakkaasti, että niillä olisi suuria vaikutuksia kaupungin omaan henkilöstöön. Lisäksi valtuusto on antanut strategiset ohjeet oman tuotannon laajuudesta. (Haastattelut 1–10.)

6 Yhteenveto

Tutkimusta varten haastattelin kolmea johtavaa virkamiestä ja seitsemää lautakunnan tai jaoston puheenjohtajaa. Haastatteluissa pyrittiin selvittämään hallintorakenneuudistuksen tuomat oletetut tai havaittavissa olevat edut ja niiden lähtökohdat. Joensuun kaupunki siirtyi 1.1.2013 tilaaja-tuottaja – malliin, jonka oletettiin tuovan parannusta etenkin talouden hallintaan. Uutta hallintomallia jouduttiin kuitenkin melko pian muokkamaan Joensuun kaupungille toimivampaan suuntaan lisäämällä tuottajan neuvottelukunta tilaaja- ja tuottajaorganisaation väliin. Nykyinen rakenne on käytännössä osoittautunut toimivaksi malliksi. Ongelmana on edelleen tilaajan tilauksen sisältämän terminologian täsmentyminen ja tuottajan keskittyminen tuotantotapojen tai – palvelujen kehittämiseen.

Oletettu johtopäätös oli, että hallintorakenneuudistus ei tuota taloudellista hyötyä vielä noin viiteen vuoteen mutta pitkällä aikavälillä se antaa Joensuulle paremmat toimintamahdollisuudet taloudelliseen palvelujen tuottamiseen. Palveluja tullaan ehkä ulkoistamaan ja yhtiöittämään vielä jonkin aikaa mutta kuten useissa kunnissa on huomattu, niin oma tuotanto peruspalveluissa on taloudellisesti ulkoistamista kannattavampaa ja oman tuotannon osuutta on muutamissa kunnissa jo lisätty. Joensuun tulisi mitä pikimmin saavuttaa riittävä kuntaliitosten määrä, sillä työntekijöiden turvaksi tehty sopimus kerryttää vain lisäkustannuksia haettujen säästöjen sijaan ja ylläpitää toiminnan byrokraattisuutta.

Tosiasiassa Joensuun kaupunki on varautunut mahdollisiin kuntaliitoksiin hyvin. Peruspalvelut on tuotettava joka tapauksessa alueellisesti ja näiden toimintaan kuntaliitoksilla ei ole suurtakaan merkitystä. Ongelmana voi olla johtotason henkilöstön siirtymiset ja niiden aiheuttamat virkojen määrän kasvu. Kuitenkin Joensuun kaupunki on pitänyt oman organisaation erittäin ohuena, jolloin voidaan joustavasti viranhaltijat uudelleen sijoittaa Joensuun kaupungin organisaatioon. Mikäli kuntaliitoksia ei enää toteudu, on Joensuun kaupungin harkittava onko sillä mahdollisuudet nykyisellä henkilöstömäärällä pitää yllä hallintoaan vai joutuuko se perustamaan joitakin uusia virkoja tehtävien hoitamiseksi.

Uuden hallintomallin mukaisen raportoinnin ja sen mukanaan tuoman kustannustietoisuuden myötä Joensuun kaupunki uskoo talouden hallittavuuden nousevan aivan uudelle tasolle entiseen malliin verrattuna. Lisäksi lautakuntien toiminnan kehittyminen ja niiden tuottamien palvelu- ja tuotantomallien kehittyminen tuo kaupungille paremmat mahdollisuuden tuottaa palveluja nykyisessä laajuudessaan myös yleisen taloudellisen tilanteen ollessa matalasuhdanteessa.

Hallinto- ja johtosäännöt on koottu nyt yksiin kansiin. Tämä ei käytännössä muuttanut niiden sisältöä, vaan ne muokattiin hallintosääntö 2§ mukaisesti vastaamaan tilaaja-tuottaja-mallia. Hallintosääntö on haastattelujen perusteella nyt helpommin sisäistettävissä ja siitä on huomattavasti helpompi tarkistaa asiasisällöt ja toimivaltuudet. Se pitää sisällään Edelleen kuitenkin kaupungin taloudenhoidosta sekä hallinnon ja talouden tarkastuksesta määrätään erillisissä johtosäännöissä.

Hallintosääntö on saatettu ajantasaiseen muotoon ja vastaa hyvin kaupungin organisaation toimintatavoitetta. Hallinto- ja organisaatioresurssien vastuut ja oikeudet ovat ajantasaistettu ja niitä on yhtenäistetty eri hallintokuntien välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että tietyillä päätösvallan ja hallinnontasoilla on yhtenevät taloudelliset oikeudet ja vastuut riippumatta hallinnonalasta. Vastuuta on lisätty hallintosäännön 3§ mukaisesti kieltämällä subdelegointi. Tällöin tehtävä, joka on hallinnon ylemmältä tasolta annettu, suoritetaan juuri sillä tasolla minne se on määrätty.

Talouden kehityksestä on vasta reilun vuoden kokemukset. Vuoden 2013 budjettia räsitti arvioitu 10,2 miljoonan euron alijäämä mutta paremman raportoinnin ja nopean korjaavien toimintojen käynnistäminen käänsi lopullisen tilinpäätöksen ylijäämäiseksi. Oma osuutensa tulokseen oli myös kasvaneilla verotuloilla ja ennakoitua suuremmilla omaisuuden myyntivoitoilla, mutta suurimman positiivisen yllätyksen tuotti sosiaali- ja terveystalouden pysyminen budjetissaan.

Tilaaja-tuottaja-malli on koettu myös kustannustietoisuutta lisäävänä jokaisella hallinnon tasolla ja jopa henkilöstön keskuudessa. Tämän tiedon vyöryttäminen henkilöstön jokaiselle tasolle on edelleen kehittyvässä vaiheessa ja se tuo tulevaisuudessa mahdollisesti uusien tuotantomallien ja – käytäntöjen kustannustehokkaan toteuttamisen perustan.

6.1 Pohdinta

Haastattelut olivat erittäin mielenkiintoisia ja niistä kuvastui kunkin haastateltavan persoonallisuus ja asema organisaatiossa. Selkeästi oli havaittavissa, että poliittiset, demokraattisesti valitut päättäjät kertoivat asioista laajemmin ja toivat selkeämmin oman poliittisen kantansa keskusteluun mukaan. Virkamieshaastateltavat olivat myös avoimia mutta erittäin loogisia omissa kannanotoissaan. Lisäksi he kertoivat asioista lyhyemmin ja suoraviivaisemmin kuin poliittiset päättäjät. Joka tapauksessa kaikki haastateltavat olivat erittäin myönteisiä ja avoimia keskusteluissa ja kiitän heitä kaikkia opinnäytetyöni avustamisesta.

Haastatteluissa heräsi itselleni muutamia ajatuksia, jotka rohkenen yhdistellä aineistostani tietyntalaiseksi johtopäätöksiksi. Päällimmäiseksi tunteeksi jäi lautakuntien epäselvä

tilanne omasta roolistaan. Jotenkin tulisi lisätä koulutusta tai informaatiota tuotantotapojen kehittämisestä omalla spesifisellä sektorilla. Nyt kehitystyö on menossa hyvää vauhtia eteenpäin mutta niistä ei ole vielä nähtävissä merkittäviä tuloksia. Tätä prosessia tulisi nopeuttaa kustannusvaikuttavuusarvioinnin kautta siten, että mahdolliset hyödyt tulisivat paremmin ja tehokkaammin näkyviin.

Toisena kehittämis ehdotuksena olisi tilaajan ja tuottajan välisen terminologian yhtenäistäminen, sekä niissä käytettävien mittareiden kehittäminen. Nyt tilaus voi pitää sisällään sellaisia toimintoja, joissa ei välttämättä ole tuotannon kannalta erityistä merkitystä. Eräänä sellaisena tuli esille esim. museon hinta/aukiolotunti. Tämä tarkoittaa sitä, että kustannukset todennäköisesti pienenevät mitä pitempään museo on avoinna. Olisiko jokin muu mittaustapa kuvaavampi tässä tilanteessa? Raporteista tulee selkeästi esille tiettyjen komponenttien suhteen lasketut hinnat mutta ovatko ne riittävän kuvaavia tilausta varten ja ovatko ne riittävän yksiselitteiset tuotantoa varten. Raportoinnissa oleellisten mittareiden löytäminen on siis erittäin tärkeää ja niiden käyttöön tulisi kouluttaa, myös tilauksen terminologiaan tulisi kiinnittää huomiota mittareiden asettamien vaatimusten mukaisesti.

Kolmantena kehittämis ehdotuksena olisi teknologian tehokkaampi hyödyntäminen kunnallisten palvelujen käytössä. Eräässä haastattelussa esille tullut terveyskeskusbussi voisi olla keino säännöllistä terveyspalvelujen käyttöä tukevana toimintana haja-asutusalueille vietyä. Tällöin päivystystoiminnan voisi keskittää ja peruspalvelut toimisivat lähipalveluna, ehkä vieläkin lähempänä kuin nykyinen terveyskeskusverkosta antaa myöten.

Neljäntenä kehittämis ehdotuksena on prosessien selventäminen ja kehittäminen. Tähän liittyen edelleen tulee miettiä mitä mittareita käytetään ja miten niiden käyttöä ohjataan. Haastatteluissa esille tullut Lean-menetelmä voi olla oikein käytettynä tehokas ja sen voi ottaa käyttöön laajemminkin. Menetelmässä tulee keskittyä pääkohtiin ja välttää liian yksityiskohtaista kuvaamista.

Viidentenä kehittämis ehdotuksena olisi resurssien suuntaaminen varhaiseen puuttumiseen. Tällä hetkellä resurssit ovat kiinni korjaavien palvelujen piirissä, eikä niitä ole pystytty suuntaamaan varhaiseen puuttumiseen. Tämä vaatii alussa merkittävän lisära-

hoituksen mutta pitemmässä laskennassa se tuo todennäköisesti paremman kustannusvaikuttavuuden. Tämä toiminto yhdistettynä elämänvaihe-malliin voi parantaa kaupunkilaisten palvelua ja tuoda säästöjä raskaampaan vaihtoehtoon verrattuna. Pidän tätä erittäin hyvänä ja kannatettavana lasten- ja nuorten palveluissa sekä seniorikansalaisten palveluissa kotona asumisen tukemisen kautta.

Kokonaisuutta arvioidessa Joensuun kaupungin uusi hallintorakennemalli on erittäin hyvässä kehitysvaiheessa. Monilla sektoreilla tarvitaan vielä koulutusta oman spesifiteetin kehittämisessä ja sen kautta uusien mahdollisuuksien löytämisessä. Mielestäni kaupungin tulevaisuus näyttää hyvältä riippumatta siitä mitä muutoksia mahdolliset kunталиitokset tuovat tullessaan. Keskusteluissa esille tullut elämänvaihemalli soveltuu hyvin tilaaja-tuottaja-mallin yhteyteen. Myös uusi SOTE-uudistus tuo haasteita kaupungin toimintojen kehittämiseen ja nähtäväksi jää missä laajuudessa tuotantopuoli toteutuu. Haastattelujen perusteella useimmat toivoivat maakunnallista tuotannon järjestämistä, jolloin demokraattinen päätöksenteko olisi lähempänä kuin koko SOTE-alueen tuotantomallissa. Pelkona on, että isommassa yksikössä päätöksen teko toimii enemmän virkamiespohjalta mutta toisaalta isommassa yksikössä toimintojen hallinta voi olla kustannustehokkaampaa ja järkevämpää.

Lähteet

- Anttiroiko A., Haveri A., Karhu V., Ryyänen A., Siitonen P. 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen Yliopistopaino–Juvenes Print.
- Borchardt, K. 2010. The ABC of European Union law. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2010 Borchardt.
- Bourmistrov, A. & Mellemvik, F. 2005. International Trends and Experiences in Government Accounting. Oslo: AIT AS e-dit.
- Eskelinen, H. 2001. Aluepolitiikka rautahäkissä. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Hallintolaki 434/2003
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2012. Kuntalaki Tausta ja tulkinnat, Helsinki: Talentum kirjapaino.
- HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.
- Heru, K., Mennola, E. & Ryyänen, A. 2011. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Hiironniemi, S. 2013. Kuntien tehtävien kartoitus Raportti 2012. Tampere: Juvenes Print.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hämäläinen, K., Prättälä, A. & Ryyänen, A. 2009. Kunnan johtaminen - demokratia, työnjako ja vastuu. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Joensuun kaupungin uudistuva johtamis- ja toimintakulttuuri, 2013.
- Joensuu –konsernin johtamisen ja organisaation kehittämisen Puiteohjelma 2011+.
- Joensuun kaupungin verkkosivut 2012. www.jns.fi. 10.12.2012.
- Joensuun kaupungin verkkosivut 2014. www.jns.fi. 3.2.2014.
- Kamensky, M. 2004. Strateginen johtaminen. Helsinki: Talentum.
- Karjalainen, K. Joensuun kaupungin uudistuva johtamis- ja toimintakulttuuri, 2013.
- Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen, A. 2008. Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet, Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kiiskinen, S., Linkoaho, A. & Santala, R. 2002. Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen. Helsinki: WSOY.
- Kuntalaki 365/1995.
- Kuntarakennelaki 1698/2009.
- Laamanen, K. 2004. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona – ideasta käytäntöön. Helsinki: Suomen Laatu keskus Oy.
- Laki alueiden kehittämisestä 1651/2009.
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007.
- Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 478/2013.
- Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986.
- Lecklin, O. 2002. Laatu yrityksen menestystekijänä. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Lindfors, H. & Syvänperä, O. 2010. PK-yrityksen budjetointi ja raportointi käytännönläheisesti. Helsinki: Talentum.

- Majoinen, K., Salenius, M. & Sallinen, S. (toim). 2012. Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Helsinki: Lönnberg Print & Promo.
- Official Journal C 241. 1994.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Rosanvallon, P. 2013. Demokraattinen oikeutus – Puolueettomuus, refleksiivisyys, läheisyys. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Ryynänen, A. & Telakivi, H. 2006. Eurooppalainen mallikunta. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Ryynänen, A. 2009. Demokratian suuntia. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2009. Helsinki: Eduskunta.
- Ryynänen, A. Tampereen yliopisto Päijät-Hämeen kesäyliopiston kuntapäätäjien seminaari 4. ja 5.2.2009.
- Sydänmaanlakka, P. 2004. Älykäs johtajuus: ihmisten johtaminen älykkäässä organisaatiossa. Helsinki: Talentum.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2010 verkkosivut.
https://www.tem.fi/ministerio/tem_konsernin_toimijat/elinkeino_liikenne_ja_ymparisto_keskus Työ- ja elinkeinoministeriö 2010. 7.3.2014.
- Viitala, J. 2006. Yrittäjän taloushallinnon perusteet. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Haastattelututkimus ”Joensuun Kaupungin hallintorakenneuudistus 2013”

Arvoisa titteli, nimi,

Olen Timo Piironen, oikeustradenomiopiskelija Karelia-ammattikorkeakoulusta. Teen opinnäytetyötäni aiheesta ”Joensuun Kaupungin hallintorakenneuudistus 2013” ja siihen liittyen pyydän Teitä osallistumaan mahdollisuuksienne mukaisesti teemahaastatteluun, jonka toteutan maalis–huhtikuun vaiheessa 2014.

Mikäli pystytte osallistumaan haastatteluun, niin voisitteko ystävällisesti ilmoittaa 1-2 mahdollista haastatteluaikaa, jotka sopivat Teidän aikatauluunne 17.3–25.4.2014 väliseltä ajalta. Olen käytettävissä myös iltaisin ja viikonloppuisin mikäli aikatauluunne näin vaatii. Olen arvioinut haastattelun kestoksi 45–90 minuuttia. Varmistan haastatteluajan välittömästi sähköpostilla ja voimme sopia samalla haastattelupaikan. Lähetän kysymykset Teille luettavaksi etukäteen hyvissä ajoin ennen haastattelua. Ne ovat jaoteltu kolmeen pääteemaan ja muutamiin, tarvittaessa käytettäviin, täydentäviin kysymyksiin. Luvallanne nauhoitan haastattelun ja suostumuksenne mukaisesti voin sen myös videoida.

Pyydän ystävällisesti vastausta mahdollisimman pikaisesti viimeistään 21.4.2014 mennessä, joko sähköpostilla tai puhelimitse.

Kiittäen avustanne

Timo Piironen, oikeustradenomiopiskelija
Peltolankatu 42
80220 Joensuu
p. 0405116135
timo.piironen@hotmail.fi